

**В. П. Панасюк, Н. В. Третьякова**

**КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ:  
ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ**

**Екатеринбург  
РГППУ  
2018**

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет»

**В. П. Панасюк, Н. В. Третьякова**

**КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ:  
ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ**

Монография

© ФГАОУ ВО «Российский государственный  
профессионально-педагогический университет», 2018

ISBN 978-5-8050-0635-8

Екатеринбург  
РГППУ  
2018

УДК 37.014:005.6

ББК Ч404.42

П16

Авторы: В. П. Панасюк (введение, гл. 1–3, приложение), Н. В. Третьякова (гл. 4, заключение)

**Панасюк, Василий Петрович.**

П16 Качество образования: инновационные тенденции и управление [Электронный ресурс]: монография / В. П. Панасюк, Н. В. Третьякова. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2018. 201 с. Режим доступа: <http://elar.rsvpu.ru/978-5-8050-0635-8>.

ISBN 978-5-8050-0635-8

Представлена оценка и концептуальное видение развития образования в России в контексте обеспечения его конкурентоспособного качества. Рассмотрены проблемы инновационного развития и качества образовательных систем, вопросы управления качеством образования в аспекте создания системы качества многоуровневого непрерывного образования, в том числе при проектировании региональной системы обеспечения качества образования. Освещаются вопросы теории и инновационной практики применения стандартов в сфере образования.

Адресована педагогам, руководителям и специалистам органов управления образованием, ученым и исследователям.

Рецензенты: заслуж. деятель науки РФ, д-р экон. наук, д-р филос. наук, проф. А. И. Субетто (АНО ВО «Смольный институт Российской академии образования»); д-р пед. наук, проф. В. А. Федоров (ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет»)

Системные требования: Windows XP/2003; программа для чтения pdf-файлов Adobe Acrobat Reader

Научное издание

Редакторы: Е. А. Морозова; компьютерная верстка А. В. Кебель

Утверждено постановлением редакционно-издательского совета университета. Подписано к использованию 12.09.18

Текстовое (символьное) издание (1,85 Мб)

Издательство Российского государственного профессионально-педагогического университета.

Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11

© ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет», 2018

## Оглавление

Введение .....	5
Глава 1. Образование в изменяющемся мире.....	10
1.1. Инновационное развитие образования: глобальные изменения и вызовы.....	10
1.2. Проблемы инновационного развития и качество образовательных систем.....	13
1.3. Педагог в инновационном образовательном пространстве .....	26
1.4. Профессионально-педагогическое качество педагога в контексте обновляющегося образования .....	35
1.5. Образованность выпускника как интегрированный результат и показатель эффективности работы образовательной организации .....	43
Глава 2. Качество и современная образовательная организация .....	48
2.1. Актуальные проблемы теории качества.....	48
2.2. Политика в области качества образования: проблемы разработки и реализации в России .....	53
2.3. Качество образования – ключевая идея развития современной образовательной организации .....	61
2.4. Новое качество образовательной организации и педагогического корпуса (системный анализ и приглашение к дискуссии).....	69
Глава 3. Системы управления качеством в сфере образования .....	79
3.1. Опыт управления качеством в различных социальных системах (применительно к образовательной практике) .....	79
3.2. Управление качеством в сфере образования: проблемные вопросы и решения.....	88
3.3. Клиентоориентированный подход в системах и процедурах оценки качества образования .....	95
3.4. Теоретические основы построения систем качества в сфере многоуровневого непрерывного образования .....	102
3.5. Многоуровневая междисциплинарная методология и концепция стандартизации в сфере образования .....	110

Глава 4. Качество в механизмах управления – процессный подход.....	127
4.1. Концептуальные основы управления качеством образования.....	127
4.2. Стратегические установки применения процессного подхода в управлении качеством образования.....	136
4.3. Особенности моделирования ключевых процессов образовательной организации.....	150
4.4. Концептуальная модель управления ключевыми процессами образовательной организации.....	162
Заключение.....	173
Библиографический список.....	175
Приложение. Целевой проект «Развитие муниципальной системы оценки качества образования в условиях модернизации системы образования» .....	187

## Введение

*Образование – величайшее из земных благ, если оно наивысшего качества. В противном случае оно совершенно бесполезно.*

Р. Киплинг

Осознаем мы это или нет, но мы живем в XXI в. Одно из его главных отличий от века предшествующего заключается в повышении роли качества: качества товаров и услуг, качества технологий, качества жизни. Чтобы соответствовать высоким стандартам и требованиям эпохи, современному человеку необходимы познания в различных отраслях, он должен уметь осваивать новые способы и виды деятельности. Сегодня можно лишь с той или иной степенью вероятности очертить то, что потребуется от человека в обозримом будущем. При этом уже сейчас можно утверждать, что будет востребован и успешен человек мыслящий, творческий, мобильный, созидающий и гуманный.

С одной стороны, качество человека не может не соответствовать высоким достижениям науки, техники, технологий, культуры, уже ставшим реальностью. С другой стороны, необходимость освоения, преумножения, сохранения этих достижений предъявляет более высокие требования к качеству самого человека. И здесь на передний план выходит сфера человеческой деятельности, которую традиционно считают обеспечивающей, вспомогательной, – это образование.

Образование в современных культурных, социальных, экономических процессах уже играет ключевую, если не решающую роль. В лоне образования формируется человек, который сможет ответить на новые вызовы землянам, возможно, создаст новую систему ценностей.

Понятия «качество жизни», «качество человека», «качество образования» тесно связаны. Эта связь выстраивается так: качество образования – качество человека – качество жизни. Выражение «как учим, так и живем» кажется несколько поверхностным и примитивным, но, в сущности, это правильное и глубокое суждение. Почему так происходит, в чем связь одного с другим? На этот вопрос мы с вами отвечаем ежечасно и ежедневно, сталкиваясь с некомпетентностью, безответственностью, бескультурьем, посредственностью в государственных учреж-

дениях, в поликлиниках, на транспорте – везде, где работаем, отдыхаем, решаем те или иные проблемы. И мы понимаем, что те поколения, которые уже приступили к профессиональной деятельности, кардинально не изменить. И вновь обращаемся к школе – общеобразовательной, профессиональной, высшей, где есть еще шанс исправить ситуацию. Миссия данных учреждений состоит в том, чтобы в каждом человеке зажечь огонь творчества, дать импульс саморазвитию, показать многообразие выбора, раскрыть дарования каждого.

Можно снова и снова прикрываться бесспорными фактами недостаточного финансирования и скудности материальной базы образовательной организации, издержками массового обучения, но тогда надо понимать, что лучше от этого жить мы не будем. Ниоткуда ничего не возьмется. Это своеобразный «закон сохранения социальных благ».

Именно этими установками мы руководствовались, работая над монографией. В ней мы объясняем, почему понятие «качество образования» раскрывается в разных аспектах.

«Качество образования» – понятие относительное: каждый, кто им пользуется, вкладывает в него свой смысл. Этот смысл связан с соответствующими потребностями, запросами, ожиданиями, предпочтениями. Круг «потребителей», которые предъявляют эти требования, широк. Это в первую очередь участники образовательных отношений – педагоги, обучающиеся и их родители. Это, безусловно, образовательные организации профессионального образования. Это работодатели, разные сословно-профессиональные группы, общество в целом, государственные органы и структуры и т. д. Каждый из них качество образования воспринимает по-своему, вкладывает в него свой смысл. Поэтому можно говорить и об его измерении, связанном с многообразием потребителей образовательных услуг.

Качество образования на любом уровне, качество любого педагогического объекта или процесса (образовательная программа, учебный процесс, учебник и т. п.) может быть как потенциальным, так и реальным. Иными словами, планированием, проектированием можно обеспечить высокое качество, которое впоследствии ничем не будет подкреплено. Бывает и другая ситуация: анализируя качество образования, говорят о полноте раскрытия его потенциала или об ограничениях, исходных условиях, повлиявших на результат. Потенци-

альным можно считать качество образования обучающихся, реальным – качество образования выпускников.

В монографии качество образования раскрывается, анализируется и в ракурсе известного в науке о качестве (квалитологии) принципа динамизма. Он предполагает единство качества процесса (деятельности) и качества результата. Проще говоря, качество процесса отражается на качестве результата. Если процесс хорошо организован и осуществлен, с той или иной степенью вероятности можно рассчитывать и на хороший результат.

Качество образования можно и нужно рассматривать и в таком его аспекте, как качество на разных уровнях педагогической (образовательной) системы, например:

- качество усвоения материала урока, учебного занятия – качество усвоения темы – качество освоения учебного предмета (курса);
- качество образования на уровне обучающегося – качество образования на уровне класса, учебной группы – качество образования на уровне образовательной организации – качество образования на уровне муниципалитета, региона и т. д.

В монографии эти измерения качества образования будут раскрыты, дополнены рядом других. Соответственно будут предложены оценочные показатели, критерии.

Рассматривая качество образования, специалисты используют три принципиально разных подхода к его раскрытию, интерпретации. Эти подходы определяются в конечном итоге тем, в рамках какой науки (наук) происходит раскрытие понятия «качество».

Первый подход ориентирован на достижения и аппарат педагогики. В рамках этой науки качество трактуется с традиционных позиций. Вне поля зрения оказываются многие его аспекты. Этот подход кажется нам бесперспективным, поскольку качество образования является сложным, многоплановым понятием, требующим для своего раскрытия аппарата и достижений комплекса наук.

Второй подход также абсолютизирует роль одного из направлений научного знания. При этом в противоположность первому абсолютизируется теория управления качеством, изначально сложившаяся в сфере промышленного производства. Сторонники данного подхода предлагают работникам образования формы и методы управления качеством на ос-



нове концепции всеобщего управления качеством (Total Quality Management – TQM) или международных стандартов качества ISO серии 9000 (серия международных стандартов, описывающих требования к системе менеджмента качества организаций и предприятий). Сразу оговоримся, что эти формы и методы без должной адаптации к условиям образовательного процесса неприемлемы.

Третий подход предполагает использование аппарата и достижений комплекса наук для раскрытия качества образования, выбора форм и методов управления им, его оценки. В результате создания такой «политеории» образуется своеобразный многослойный «теоретический пирог»: верхние слои представлены общенаучными теориями, положениями, идеями (философия, системология), средние – теориями, положениями, идеями ряда наук (педагогика, психология, квалитология, теория управления), нижние – специализированными теориями (дидактика, аксиология, теория внутришкольного управления и т. д.).

Выбор нами в качестве основного третьего подхода при подготовке монографии обоснован его взвешенностью, а также тем, что он включает в себя два других подхода. Поэтому предлагаемые для практического применения методики оценки, алгоритмы управления качеством образования базируются на общефилософских принципах, носят системный характер, адаптированы к особенностям образовательного процесса. При этом в полной мере используются достижения психологии, теории управления и квалитологии.

Особый вопрос при реализации концепций управления качеством образования – соотношение самоуправления и внешнего (жесткого, программно-целевого) управления. Ответ на этот вопрос доказывает, что управлять качеством образовательного процесса по типу и подобию заводского конвейера опасно и бесперспективно.

Участники процесса образования – равноправные, активные субъекты, со своими ценностями, убеждениями, волей, особенностями. Поэтому в образовании велика роль самоанализа, самооценки, самоактуализации, самоуправления. Субъектами управления качеством могут выступать не только педагоги и обучающиеся, но и образовательная организация в целом как социальная система.

Учитывая вышесказанное, монография должна дать ответы как минимум на следующие вопросы:

1) что такое качество образования в современной образовательной организации?

2) на каких принципах, концептуальных идеях и положениях должны основываться системы качества, какова технология их разработки, внедрения, диагностики?

3) как оценивать качество образовательного процесса, его отдельные аспекты?

4) как использовать в образовательных организациях опыт управления качеством, накопленный в сфере промышленного производства и услуг?

5) какие механизмы управления качеством образования могут использоваться в системе школьного и вузовского образования, каковы условия их эффективного применения?

# Глава 1. ОБРАЗОВАНИЕ В ИЗМЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

## 1.1. Инновационное развитие образования: глобальные изменения и вызовы

Современные изменения в мире, а именно: глобализация в культурно-идеологической сфере, интеграция в экономической сфере, конкуренция в геополитической сфере и пр. – отчетливо обозначили некоторые *тенденции* и определили новые *контуры* развития всего человечества и отдельных стран мирового сообщества. Осуществляемые с начала XXI в. процессы, в значительной степени обусловленные законами циклического развития, отчасти несут на себе отпечаток действия экономических, экологических, природно-ресурсных и демографических факторов.

Среди наиболее значимых как отрицательных, так и положительных тенденций следует отметить следующие:

- тенденция к искусственной ломке и демонтажу сложившихся систем, схем, конструкций в интересах решения локальных, сиюминутных или эгоцентрических задач и, как следствие этого, нарушение системного баланса и глобальная нестабильность;

- тенденция, выражающаяся в тупиковости отдельных линий, векторов и направлений развития, имеющая следствием крушение ценностей, нигилизм, трансформацию созидательных начал и деструктивность;

- тенденция к осознанию пределов экспансии человека на Земле, необходимости изменения его мышления, культурного прогресса, хотя бы в интересах самосохранения и выживания;

- тенденция к росту неуправляемости отдельных процессов, сфер, направлений вследствие их усложнения, интенсификации, что, с одной стороны, дает импульс развитию, а с другой – может иметь необратимые отрицательные последствия.

Данные тенденции позволяют (в том числе через фиксацию системных инвариантов) очертить контуры развития человечества на обозримое будущее, дающие возможность с системогенетических позиций выстраивать стратегии развития, определять реакции на возможные угрозы и вызовы или, иными словами, придать движению человечества вперед большую поступательность и избежать части проблем.

Контурсы будущего развития человечества в XXI в., на наш взгляд, будут определяться:

- *ограничениями* возможностей созданных людьми политических, технических и экономических систем, а также природных ресурсов;
- *угрозами* само- и взаимоуничтожения, космопланетарных катаклизмов;
- *императивами* социоприродного баланса, социогенетической логики, этногенетической доминантности.

С точки зрения общих представлений о тенденциях и контурах глобального развития человечества имеет смысл обратиться к проблеме определения места и роли в этом развитии науки и образования. В этой связи выдвинем несколько исходных положений, отражающих некоторые стороны взаимовлияния, взаимодействия науки, образования и социокультурных процессов:

1) на образование все еще значительное влияние оказывают политико-идеологические факторы, что имеет следствием выбор ложных, ошибочных приоритетов, искусственность транслируемых систем ценностей, оторванность и изолированность образования от социокультурных процессов;

2) медленное преодоление в среде политической элиты образовательного нигилизма, совпадающего и подкрепляемого установками массового общественного сознания в сочетании с объективным фактором длительности цикла возврата инвестированного капитала, создает устойчивый стереотип восприятия сферы образования как затратной, непроизводительной. Отсюда возникают различные бюджетные ущемления, планы и решения по переводу образования на платные схемы, сохранению сложившегося уровня дифференциации по качеству образования и т. д.;

3) существующие плюрализм, консерватизм, эклектизм в содержании образования в сочетании с его социоцентристской ориентацией и парадигмальной непоследовательностью существенно снижают отдачу и вклад образовательных систем в воспроизводство интеллектуальных и культурных ресурсов общества;

4) взаимодействие науки и образования носит стохастический характер, не имеет в своих основаниях стремление к общественному развитию и в силу этого делает невозможным быстрый прогресс в обеих сферах сообразно объективным тенденциям.

Данные положения не исчерпывают всех проблем современного образования в контексте общественного развития. Вместе с тем можно полагать, что ориентация на конструктивное разрешение обозначенных проблем, сформулированных в них противоречий может составить концептуальное ядро стратегических изменений в экономике, управлении, нормо- и законотворчестве образования, ментальности участников образовательного процесса, внешних связях образовательных систем.

Общее видение таких изменений в глобальном, национальном, всемирно- и национально-культурном масштабах может быть представлено следующим образом:

- начавшиеся глобальные интеграционные процессы в образовании, в том числе предполагающие установление единых стандартов, унификацию, решая задачу межстрановой кооперации и интеграции научно-образовательных потенциалов, не должны вести к разрушению базисных основ национальных образовательных систем в виде организационных форм, механизма общественно-государственного управления, парадигмальных установок и т. д.;

- изменения в образовании, в его содержании должны предшествовать изменениям в других областях и сферах жизни общества и составлять их основу. Это обусловлено тем, что основу взаимодействия образования с экономикой, социально-культурной сферой и т. д. составляет человек. От уровня качества его развития, сформированного в системе образования, во многом зависит качество труда, качество производимой продукции, предоставляемых услуг, качество общественных отношений, качество жизни, качество процессов развития;

- современный этап развития человеческого сообщества, глобальные тенденции ставят на повестку дня вопрос о построении основ образовательного общества с развитыми механизмами трансляции научных знаний, существующими установками в общественном сознании и востребованностью интеллекта и культуры, наличием действенных схем непрерывного образования и гарантий равного доступа и права на его получение;

- необходимы дальнейший поиск способов повышения эффективности образовательных систем, продуктивности образовательной деятельности с точки зрения педагогических и социальных результатов, придание инновационным процессам в образовании большей устойчивости и ориентации на глобальные ценности.

Экономическая система Российской Федерации в современных условиях претерпевает значительные изменения, вызванные установками инновационной концепции развития. Меняется отношение к вопросам определения роли профессионального образования в процессах модернизации экономики, его обеспечения человеческими ресурсами.

Повышение производительности труда, внедрение новых технологий в сфере производства и услуг напрямую связываются с повышением качества трудовых ресурсов в России. В силу этого проблемы профессионального образования рассматриваются с позиций потребностей модернизации экономики, поиска адекватных ответов на вызовы XXI в. К рабочей силе в современных условиях предъявляется ряд требований, которые еще несколько десятилетий назад не постулировались и не ставились как ведущие. К таким требованиям можно отнести профессиональную мобильность, способность осваивать новые технологии, конкурентоспособность, высокое качество и интенсивность выполнения трудовых функций [137, 139, 142].

В условиях экономических преобразований и демократизации общества вопрос о наличии качественно новой рабочей силы приобретает особое значение. Подтверждением этого является практика многих стран мира, которые первоочередное значение придают именно решению проблем профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров. В современных условиях развития производства коренным образом изменилась роль человека. Если прежде он рассматривался как один из факторов, ничем не отличающийся от машин и оборудования, то сегодня он превратился в главный стратегический ресурс, достояние предприятия в конкурентной борьбе. Это связано с его способностью к творчеству, которое сейчас становится решающим условием успеха любой деятельности.

Обозначенный круг вопросов и проблем глобального развития, места и роли образования имеет целью определение наиболее общих концептуальных подходов к пониманию их сути, истоков социоприродных и социокультурных процессов, стратегических установок и приоритетов.

## **1.2. Проблемы инновационного развития и качество образовательных систем**

Стратегической целью государственной политики России в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного разви-

тия экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина (постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования” на 2013–2020 гг.»).

Существенной, если не сказать ключевой, частью образовательного пространства является конкретная *муниципальная, региональная система образования*, понимаемая нами как система, включающая совокупность образовательных организаций дошкольного, основного, профессионального и дополнительного образования с их связями и отношениями, учреждений, реализующих функции научно-методического, ресурсного и сервисного обеспечения (сопровождения) образовательной деятельности и управления образовательной деятельностью, совокупность многоуровневых преемственных образовательных программ основного и дополнительного образования, совокупность всех видов ресурсов и нормативной правовой базы для осуществления образовательной деятельности, совокупность организационных структур и реализуемых ими процедур по управлению сетью образовательных организаций и образовательной деятельностью, а также совокупность основных, сопутствующих и поддерживающих процессов в рамках текущего функционирования и инновационного развития образовательной системы.

Для системного понимания тех или иных муниципальных, региональных образовательных систем, их качества, сути происходящих в них инновационных процессов важно учитывать две комплексные составляющие:

1) образовательная система – это совокупность внутрисистемных компонентов и отношений между ними, к которым относятся ступени и уровни непрерывного образования, образовательные организации различных типов и видов, управленческие и педагогические кадры, обучающиеся, образовательные цели, нормы, стандарты, образовательные программы, в том числе программы дополнительного образования, образовательные технологии, организационные структуры управления (совокупность функциональных, линейных и программно-целевых структур, включая структуры государственно-общественного управления организацией), образовательная инфраструктура, обеспечивающая условия для образовательной деятельности (финансовая, материально-техническая, информационная и др.);

2) образовательная система – это совокупность взаимосвязей муниципальной, региональной образовательной системы и общества со сферой

профессионального образования, в том числе дополнительного и послевузовского профессионального образования, населением (через обучающихся с их семьями и др.), экономикой, рынком труда, наукой и культурой.

Выделение большого количества актуальных компонентов муниципальных, региональных образовательных систем говорит об их сложности. Управление конкретной образовательной системой (стратегическое, тактическое, оперативное) призвано упорядочить взаимодействие ее компонентов, детерминировать, сохранить ее целостность, ее взаимодействие с обществом информационными, материальными, интеллектуальными, человеческими ресурсами [108, 117].

В современных социокультурных условиях должна реализовываться модель инновационного влияния муниципальных, региональных образовательных систем на формирование социума муниципалитета, региона. Они должны брать на себя лидирующую роль, управляя реализацией не только образовательных, но и иных социальных функций, координируя их. Особенно востребована роль систем как полноправных социальных партнеров, инициаторов кооперации и активизации всех социальных институтов по решению задач социального развития населения. Только при этом условии может быть обеспечен результат их функционирования в виде положительного влияния на социальное развитие и воспитанность контингента обучающихся, снижения негативных явлений.

В настоящее время все более отчетливо возникает противоречие между развитием инновационных процессов в муниципальных, региональных образовательных системах и отставанием управляющих систем от этих процессов. Для повышения эффективности управления образовательными системами, обеспечения большего их соответствия имеющимся потребностям и запросам общества, на наш взгляд, должна реализовываться проектно-квалитативная модель управления их инновационным развитием, предполагающая применение современных достижений теории управления, а также инфокоммуникационных технологий.

Сложность проблем функционирования муниципальных, региональных систем образования в современной России актуализировала научные разработки в данном направлении. Выполнены диссертационные исследования по проблемам функционирования, развития, проектирования муниципальных, региональных систем образования и управления ими (Р. М. Баскаев, Г. А. Бредихин, Г. В. Головичер, А. А. Горчаков,



А. И. Доманов, В. Н. Живикин, Н. Я. Карпушин, В. Е. Ковлякова, В. Л. Назаров, Л. Д. Храпко, М. К. Шарошкина и др.) [7, 13, 23, 25, 38, 41, 45, 50, 81, 127, 128].

Муниципальные, региональные образовательные системы играют особую роль в многоуровневой системе обеспечения качества образования. В их рамках осуществляется педагогическая и управленческая деятельность, связанная с реализацией образовательных программ, повышением профессионализма педагогических кадров, ресурсным обеспечением деятельности образовательных организаций и т. п. От их качества и эффективности во многом зависит выполнение задач по предоставлению потребителям качественных образовательных услуг.

Правомерна постановка проблемы *качества муниципальных, региональных образовательных систем*, под которым нами понимается качество их функционирования и развития, качество основных подсистем, качество реализуемых видов деятельности и обеспечиваемых педагогических результатов и социальных эффектов. Качество образовательной системы – новая для современного образования и не разработанная проблема. Основой ее решения является политеоретический комплекс в виде достижений педагогики, психологии, квалитологии, системогенетики, теории управления, а также значительный инновационный педагогический опыт, накопленный в период образовательных реформ конца XX – начала XXI вв.

Современный этап развития российской системы образования характеризуется разворачиванием инновационно-квалитативных процессов, ориентированных на поиск актуальных и перспективных форм ее функционирования. Данные процессы обусловлены качественными сдвигами в современном обществе, высокие темпы обновления которого обеспечиваются интеллектоемкими, наукоемкими, образовательнoемкими и информационноемкими системами.

Проблеме инноваций и инновационных процессов в образовании посвящено немало исследований последних лет (М. П. Горчакова-Сибирская, В. И. Загвязинский, С. Л. Каплан, М. В. Кларин, И. А. Колесникова, Д. А. Новиков, Т. Г. Новикова, М. М. Поташник, О. Г. Хомерики и др.) [26, 42, 43, 47, 52, 83, 84, 99, 124]. В работах указанных авторов подчеркивается, что инновационные процессы происходят во всех структурах образовательных систем: в управлении, системе ресурсного обеспечения образовательной деятельности, в области нор-

мативно-правового регулирования, системе контроля, оценки и надзора, в развитии сети образовательных организаций. Проблема инновационного развития образовательной системы любого уровня связана с возникновением противоречия между существующим потенциалом образовательной системы и теми задачами, которые касаются обеспечения нового качества образования.

Нововведения в образовательных системах позволяют качественно изменить их потенциал, способствуют достижению той или иной системой образования требуемого результата. Инновационные процессы, развивающиеся в практической образовательной деятельности на современном этапе, не смогут обеспечить получение системных и устойчивых результатов без освоения нововведений на уровне управления. В связи с этим управление приобретает новый характер, осуществляется активный поиск инновационных подходов к управлению развитием образования на всех уровнях, в том числе муниципальном. Образованию требуется модернизированная система управления, опирающаяся на новые теоретико-методологические основания, решающая посредством новых механизмов и методов основные проблемы при переходе общества от стабильной фазы развития к динамической.

Следствием интенсификации инновационных процессов является рост разнообразия образовательных организаций, программ и организационно-структурных форм. Данные диверсификационные процессы служат источником дальнейшего развития образования, адаптации его к новым условиям. Конвергирование, в отличие от диверсификации, играет роль стабилизирующего фактора, отбора наиболее эффективных элементов, апробированных в ходе предшествующей педагогической практики. С ним непосредственно связана идея создания образовательных стандартов, выполняющих функции обеспечения обязательного минимума содержания основных образовательных программ, определения объема учебной нагрузки, установления требований к уровню подготовленности выпускников.

В условиях реализации концепции дуального управления качеством образовательного процесса важное значение приобретает задача конструирования таких моделей образовательных систем, которые при условии достаточного многообразия частных подходов и установок удовлетворяли бы как минимум трем основным требованиям: целостности (по целям образования), системности (по содержанию образования), комплексности (по способам, методам, формам образования).

На муниципальном, региональном уровнях проектируются и апробируются нововведения, связанные с совершенствованием административных процедур управления сетью образовательных организаций, развитием новых форм их сетевого взаимодействия, внедрением в практику современных высокотехнологичных средств контроля, диагностики, мониторинга, оценки результатов освоения основных образовательных программ и программ дополнительного образования в условиях внедрения Федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС), повышением профессионализма и мотивации управленческих и педагогических кадров. Все это вместе должно быть связано единой идеей, ориентировано на ключевой результат муниципальной, региональной образовательной системы – предоставление качественных образовательных услуг населению.

Совершенствование качественных параметров той или иной образовательной системы имеет в своей основе целевую установку – обеспечить наиболее полное выполнение социального заказа территориального, регионального сообщества в получении разноплановых, доступных, качественных образовательных услуг.

Инновационная деятельность разворачивается в следующих направлениях: совершенствование процедур оценки качества образования, отработка различных моделей профильного обучения, реализация компетентностного подхода в образовании, оптимизация сети образовательных организаций, внедрение принципов государственно-общественного управления, внедрение новых финансово-хозяйственных механизмов в управлении образовательной деятельностью, включая нормативное подушевое финансирование, и др. Вышеупомянутые инновационные направления имеют различные циклы своей реализации, что не позволяет ожидать мгновенной отдачи в плане изменения качественных параметров функционирования и развития образовательной системы в целом.

Оценка качества той или иной образовательной системы может осуществляться на основе показателей уровня подготовленности ее выпускников к сдаче государственной итоговой аттестации, удовлетворенности обучающихся, их родителей, педагогов качеством образовательных услуг, условиями обучения и профессиональной деятельности, профессионализма, активности и вовлеченности педагогических кадров в опытно-экспериментальную и инновационную деятельность, разнообразия спектра образовательных программ, наличия условий их реализации.

Данный перечень показателей и качественных признаков, безусловно, не является исчерпывающим для анализа и оценки качества муниципальных, региональных образовательных систем. Необходимы дальнейшие исследования и шаги по обоснованию концептуального подхода к всесторонней диагностике их качества. Принципиальное значение в этом плане могут иметь следующие идеи и положения:

- применение аппарата и достижений квалиметрии как теоретической базы для оценки качества образовательной системы;
- реализация мониторинговых и рейтинговых процедур в отношении компонентов образовательной системы с использованием целевых индикаторов;
- разработка и применение методики анализа и оценки качества образовательной системы на базе экспертной и вероятностно-статистической квалиметрии;
- использование процедур независимой общественной экспертизы качества образовательных систем;
- применение разнообразных норм и стандартов для оценки и анализа качества образовательной системы в целом и ее отдельных компонентов;
- создание и использование статистической базы, современных информационно-коммуникационных технологий.

Необходимо отметить, что ориентация на достижение более высокого качества функционирования и развития муниципальной, региональной образовательной системы не является самоцелью. Высокое качество образовательной системы должно позволить участникам образовательного процесса в наибольшей степени реализовать свой потенциал, обеспечить конкурентоспособный уровень образовательной подготовки, создать среду для непрерывного самосовершенствования и развития, обмена инновационным опытом, способствовать успешной самореализации выпускников в социуме.

Поступательное развитие любой социальной системы немислимо без определенных инновационных преобразований. Теоретическую базу для понимания сложных и неоднозначных процессов, связанных с внедрением инноваций и осуществлением управления инновационными процессами, представляет инновационный менеджмент.

В современном инновационном менеджменте инновации определяются как целенаправленно проводимые изменения во всех сферах

деятельности организации для адаптации к внешней среде с целью достижения долгосрочной эффективности ее функционирования. Эффективное управление инновациями строится на ряде принципов, среди которых ключевое значение имеют принципы комплексности, перманентности, обязательного целеполагания и стратегического планирования инновационных процессов, сочетания централизации в определении стратегических приоритетов и децентрализации в области исследований и разработок. Осуществление инновационной деятельности предполагает выстраивание инновационной организационной структуры, разработку инновационной политики, создание определенных точек роста как шага к переходу к глобальной инновационной среде [128].

Инновационные процессы получили в сфере российского образования широкое распространение. Их сутью является вовлечение разных групп педагогического сообщества в комплексную деятельность по созданию, распространению, освоению и использованию новшеств и, как следствие, существенное обновление образовательных систем [125].

В ряде стратегических документов последних лет, принятых на федеральном уровне, подчеркивается необходимость инновационных преобразований, направленных на приведение национальной образовательной системы в соответствие с современными реалиями в экономике, социальной сфере, научно-технической политике (постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования” на 2013–2020 гг.», распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» и др.). В данных документах, в частности, подчеркивается, что система образования должна быть направлена на решение целого ряда задач, в том числе на участие в развитии национальной инновационной системы и обеспечение конкурентоспособности российской экономики. В формирующейся среде рыночной экономики и гражданского общества успешная реализация вышеназванных задач должна стать предметом стратегического партнерства государства, общества и бизнеса. В современном мире образование – один из важнейших факторов, обеспечивающих экономический рост, социальную стабильность, развитие институтов гражданского общества. Уровень образованности населения, развитость образовательной и научной инфраструктуры яв-

ляются неперемными условиями становления и развития общества и экономики, ведущими ресурсами которых выступают новое знание, инновационная деятельность, новые технологии производства. Накопление человеческого капитала создает потенциал устойчивого экономического развития страны и повышения благосостояния ее граждан.

В образовательных системах различного уровня наряду с контуром текущего функционирования сложился контур развития [12]. Развивающаяся образовательная система, на наш взгляд, характеризуется следующими признаками и особенностями [93]: квазистабильностью своего существования, частичной неопределенностью траекторий своего развития, дуальностью организации и управления, направленностью на отдаленный результат, отставленный эффект, сложностью и противоречивостью основных процессов, высокими темпами обновления всех своих элементов и связей между ними, интенсивными обменными процессами с внешней средой, повышенной энтропийностью, сложностью управления со стороны субъектов управления, повышением роли рефлексивных начал в управлении и процессов самоорганизации.

На практике очень часто инновационная деятельность носит не-системный характер. Нововведения являются разрозненными, несогласованными как между собой, так и с процессами функционирования образовательной системы, что может дестабилизировать систему, тормозить ее развитие.

Указанные выше признаки, особенности, проблемы и противоречия развивающейся образовательной системы предъявляют более сложные требования к процессу управления системой образования. Наличие большого числа разнообразных, одновременно развертывающихся инновационных процессов делает невозможным обеспечение качества образования с опорой на эпизодически проводимые мероприятия локального характера. Требуется системное применение различных средств и методов. При этом меняется сам характер управления, а именно:

- реализуются различные виды управления;
- используются методы статистического контроля качества;
- усложняется система оценочных стандартов, критериев и измерителей качества образования;
- процесс управления алгоритмируется, включает элементы формализации процедур принятия управленческих решений;

- трансформируются организационные структуры управления, все больше приобретая матричный характер, в их составе преимущественно представлены программно-целевые структуры координационного типа;

- преобладающая роль отводится процессному подходу в управлении.

Актуальной является задача построения системы управленческих действий, посредством которых было бы возможно эффективно управлять инновационной деятельностью на всех уровнях (администрация образовательной организации – муниципальный и/или региональный орган управления образованием).

В силу того, что инновационный процесс непрерывно изменяет свою структуру в зависимости от складывающейся ситуации, от субъектов управления требуется способность модернизировать действующую систему управления, регулярно пересматривать содержание управленческой деятельности, корректировать набор реализуемых управленческих функций, моделировать и видоизменять организационную структуру управляющей системы, осваивать новые управленческие технологии (включая технологии принятия управленческих решений), т. е. осуществлять все то, что обеспечивает должную эффективность управления инновационной деятельностью. В данном случае под эффективностью понимается наиболее приемлемое соотношение приложенных ресурсов (материальных, финансовых, информационных, методических, человеческих) и достигаемых целей. Существует, однако, определенная трудность в исчислении результатов инновационной деятельности в силу того, что некоторые из них не подлежат прямому измерению, поскольку носят нематериальный характер и т. п.

Любая система обеспечения качества образования в рамках конкретной муниципальной, региональной системы образования в настоящее время находится на этапе своего совершенствования. Объективно назрел ряд противоречий, на повестку дня поставлена необходимость осуществления системных изменений. Это вызвано следующими обстоятельствами:

- появлением конкуренции на рынке образовательных услуг, повышением требований потребителей к качеству образования;

- изменением отношений между субъектами управления разных уровней, необходимостью поиска нового баланса их интересов, достижения более оптимального соотношения ответственности, полномочий образовательных организаций, муниципальных и региональных органов управления образованием;

- системными изменениями и нововведениями на федеральном уровне, новыми концептуальными установками национальной политики в области качества образования (концепция создания общероссийской системы оценки качества образования, развитие механизма независимой оценки качества образования, изменение места и роли образования в отраслевой структуре народного хозяйства, повышение инвестиционной привлекательности сферы образования, ответственности образовательных организаций за конечные результаты своей деятельности и др.).

Усилиями всего педагогического сообщества, субъектов управления, участников образовательного процесса в последние годы выработаны ключевые приоритеты инновационной деятельности. Среди них заслуживают внимания следующие:

- проведение системных изменений на всех уровнях муниципальных, региональных образовательных систем и в различных направлениях образовательной деятельности с целью обеспечения наибольшего их вклада в социально-экономическое, духовное и культурное развитие конкретной территории, региона, улучшения качества жизни граждан (включая совершенствование содержания образования, управление сетью образовательных организаций, обеспечение взаимосвязи основного общего, профессионального и дополнительного образования, улучшение качественного состава педагогических кадров и др.);

- «выращивание» культуры качества на всех уровнях управления, становление общественно-государственных структур управления качеством, повышение роли независимой и профессионально-общественной оценки качества образования с участием институтов гражданского общества, развитие рефлексивных методов управления, анализа и оценки качества, повышение ответственности образовательных организаций за качество образования, совершенствование процедур выявления потребностей и формирования социального заказа образовательной организации;

- поддержка приоритетных направлений образовательной деятельности, связанных с развитием профессионального образования (начиная



с организации профильных классов в общеобразовательных организациях), внедрением современных информационно-коммуникационных технологий, технологий диагностики и сохранения здоровья обучающихся, повышением профессионализма педагогических работников;

- создание условий для роста заинтересованности образовательных организаций, участников образовательного процесса в достижении более высоких, значимых и качественных результатов посредством включения их в соревновательную, творческую, экспериментальную, научно-методическую деятельность, материального стимулирования и поддержки инициатив, инновационных проектов;

- развитие образовательной инфраструктуры, эффективное использование всех видов ресурсов, выравнивание возможностей образовательных организаций по предоставлению обучающимся разноплановых, качественных, доступных образовательных услуг;

- учет при организации образовательной деятельности требований, запросов, ожиданий общества, государства, потребителей, работодателей, партнеров и заказчиков, разработка, осуществление и корректировка долговременной стратегии сотрудничества и партнерства с целью улучшения качества образования, создания ресурсных условий для инновационного развития образовательных систем;

- ориентация в образовательной деятельности на лучшие образцы, наивысшие стандарты, передовые технологии, гарантирующие высокое качество образования.

Управление инновационными процессами должно занимать одно из приоритетных мест в работе администрации образовательных организаций, органов управления образованием регионального и муниципального уровней. На это должна быть направлена научная, научно-методическая, экспериментальная работа, реализуемые дополнительные профессиональные программы переподготовки и повышения квалификации педагогических работников, организация функционирования инновационных и стажировочных площадок различного уровня.

С целью стимулирования инновационной деятельности образовательных организаций, отдельных муниципалитетов, педагогических работников могут быть рекомендованы следующие мероприятия:

- разработка и функционирование муниципальных, региональных бюджетов развития, муниципальных, государственных программ финансирования наиболее значимых инновационных проектов;

- создание научно-методических советов при региональных, муниципальных органах управления образованием, в задачу которых входят экспертиза предлагаемых образовательными организациями инноваций, утверждение инновационных, стажировочных площадок;
- проведение повышения квалификации и переподготовки педагогических работников по ряду инновационных направлений, в том числе управлению качеством образования и др.;
- разработка и использование в управлении методики оценки эффективности управления инновационной деятельностью на уровне образовательной организации, на муниципальном, региональном уровнях;
- разработка и реализация программ развития соответствующих образовательных систем;
- подготовка и выпуск научно-методических изданий по наиболее актуальным вопросам инновационной деятельности;
- проведение научно-практических конференций по вопросам инновационного изменения систем образования;
- проведение совещаний, в том числе выездных, по управлению изменениями в образовательных системах, обсуждению проблемных вопросов тех или иных инновационных направлений.

Для увеличения инновационного потенциала образовательных систем региональные и муниципальные органы управления образованием также могут использовать возможности партнерства, межрегиональных связей, конкурсной деятельности в рамках федеральных проектов в области образования.

Наиболее значимыми признаками и результатами усиления инновационной деятельности в той или иной муниципальной, региональной образовательной системе являются:

- востребованность ряда новых направлений подготовки в системе дополнительного профессионального педагогического образования, связанных с инновационной деятельностью, осуществляемой образовательными организациями в инициативном порядке;
- повышение активности и результативности участия образовательных организаций, отдельных педагогов в конкурсной деятельности;
- появление в составе органов управления и организационных структур ряда новых подразделений и должностных лиц, функции которых связаны с тем или иным инновационным направлением (научно-методические и экспертные советы, центры мониторинга качества

образования, центры независимой оценки качества образования, центры трансфера технологий и др.), все больший охват инновационной деятельностью образовательных организаций, территорий, звеньев образовательной системы, усиление диффузных процессов по распространению тех или иных новшеств;

- усиление нормотворчества в инновационной деятельности (приказы, распоряжения, положения);

- усиление информационного и научно-методического обеспечения инновационной деятельности (издание сборников, проведение конференций, семинаров, диссертационных исследований), реализация межрегиональных, региональных и международных проектов по инновационным направлениям.

### **1.3. Педагог в инновационном образовательном пространстве**

Деятельность современного педагога многообразна, сложна и противоречива. Она сопряжена с преодолением трудностей, разрешением конфликтов, проблемой выбора. Особенно явно это наблюдается в ситуациях, связанных с радикальными преобразованиями в обществе, образовании, когда рациональный выбор не позволяет в полной мере выразить свое отношение, проявить свою позицию.

Ситуация усугубляется усложнением общего контекста функционирования образовательной организации, соревновательностью и противоборством на уровне идеологии, вовлечением учреждений в глобальные социальные процессы.

Данные проблемы ставятся и решаются посредством включения педагога в различные формы повышения квалификации, в том числе инновационные, организации внутрифирменного обучения, участия в сетевых профессиональных сообществах [82, 136, 138, 140]. Вместе с тем объективно данные мероприятия, порой весьма трудоемкие, интенсивные, не дают должной отдачи в плане существенного увеличения потенциала педагога, адекватности его деятельности задачам возрастающей сложности. На наш взгляд, это обусловливается комплексом причин, среди которых можно выделить следующие:

- несогласованность содержания, несинхронизированность с инновационными изменениями и концептуальная рассогласованность основных мероприятий, в которые включается педагог;

- недостаточная опора на мотивационный потенциал, изучение и использование собственных затруднений и предпочтений при выстраивании индивидуального образовательного маршрута педагога на определенном этапе его профессиональной деятельности;

- преобладание формальных мероприятий повышения квалификации и обновления компетенций, среди которых профессиональные, утилитарные компетенции доминируют над личностными.

Вышеперечисленные причины выступают в цепочке причинно-следственных связей причинами второго-третьего уровня, поскольку изначально идеологией построения и осуществления профессионально-педагогического образования (вузовского, постдипломного) является установка на узкоспециальную подготовку педагога, формирование готовности к решению стандартизированных и полустандартизированных задач, освоение ограниченного комплекса предметных областей. Особенно это характерно для первого уровня высшего педагогического образования – бакалавриата. Система же дополнительного профессионального педагогического образования в силу ограниченных сроков курсовых мероприятий, преимущественно «догоняющей» модели своей деятельности и невозможности реагировать на разнообразие индивидуальных образовательно-профессиональных запросов вынуждена дублировать содержание вузовского образования и подходы к нему, отвечать на сиюминутные потребности.

Причины первого уровня лежат в плоскости игнорирования особой роли педагогической профессии как профессии человекосозидающей, человекотворящей, культуротворящей, имеющей особый статус и роль в процессах социальных изменений, модернизации экономики, адекватного реагирования на глобальные вызовы и угрозы (миграционные процессы, нарушение экологического баланса, информационные войны, социальная вирусология и др.). В цепочке социального кругооборота качества педагог обеспечивает не просто успешную сдачу выпускниками государственной итоговой аттестации, а готовит их к жизни в социуме, выбору профессии и профессиональной мобильности, выполнению и смене многочисленных социальных ролей, к непрерывному образованию на протяжении всей жизни. Качество педагога, будучи «перенесенным» на качество выпускника образовательной организации, в последующем воплощается в качестве их профессиональной деятельности, качестве создаваемых продуктов труда, качестве жизни всех граждан.

В связи с этим особый статус и роль педагога должны подкрепляться тенденцией к универсализации его образования (причем на протяжении всего периода профессиональной подготовки и деятельности) в противовес тенденциям к прагматизации и узкопрофессиональной подготовке. Они обязывают к переосмыслению соотношения и связи непрерывного профессионально-педагогического образования с образованием взрослых, имея в виду, что последнее на определенных этапах деятельности педагога (послевузовский, межкурсовой период деятельности) может выступать как приоритетный ресурс его профессионального и личностного развития.

Вышесказанное обуславливает необходимость постановки и решения вопроса о включении педагога в современные формы образования взрослых. Эта проблема связана с целым рядом обстоятельств организационного, правового, психологического порядка. Во-первых, образование взрослых, являясь преимущественно неформальным, не позволяет педагогу предъявлять работодателю и структурам, осуществляющим аттестационные процедуры, соответствующие легитимные документы; во-вторых, универсальный либо узкоспецифический характер программ образования взрослых, реализуемых вне контекста профессиональной деятельности педагогов, не всегда позволяет им использовать полученные знания, навыки и компетенции для решения конкретных педагогических задач; в-третьих, высокая диверсифицированность программ образования взрослых, спонтанность, скоротечность или, наоборот, длительность их реализации не всегда могут в полной мере удовлетворить педагога с точки зрения их качества и приемлемости.

Часть из существующих проблем участия педагога в современных формах образования взрослых может быть решена при условии более активного включения их в работу образовательными организациями дополнительного профессионального педагогического образования, муниципальными методическими службами и самими образовательными организациями с целью повышения квалификации и развития компетенций педагогов, повышения экономической и географической доступности образования, снятия административных барьеров на пути использования неформального образования взрослых в интересах профессионального и личностного развития современного педагога, включения педагогического общественно-профессионального сообщества в реализацию программ образования взрослых, в том числе на основе использования идеи разновозрастных обучающихся сообществ.

Весьма перспективной, на наш взгляд, для развития профессионально-педагогического качества педагога могла бы стать реализация идеи института неформального универсального образования для педагогов, который бы органично дополнял существующую сеть образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы профессионального образования и дополнительные профессиональные программы переподготовки и повышения квалификации педагогических работников. Наличие такого института позволило бы за счет гибкого содержания, отбора наукоемких и инновационных курсов удовлетворять самые высокие запросы взрослых обучающихся-педагогов, компенсировать имеющиеся у них профессиональные «дефициты», увеличить срок активной профессиональной деятельности без риска профессионального «выгорания», интегрировать и упорядочить ранее полученные и вновь приобретенные знания, а в случае необходимости переформатировать и скорректировать свое профессиональное мировоззрение и профессиональные установки в соответствии с проблемами и противоречиями, о которых говорилось ранее.

В профессионально-педагогическом сообществе идет активное обсуждение планируемого к введению с 2019 г. профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», утвержденного приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 октября 2013 г. № 544н. Этот документ, как известно, является инициативой федеральных органов исполнительной власти, готовился он на фоне широкого разброса мнений относительно его необходимости, жизненности. В сочетании со скоростью его подготовки, утверждения и первоначальными сроками введения это обстоятельство не добавляет ему оптимистической перспективы. Введение профессионального стандарта влечет за собой существенные изменения в содержании подготовки, профессиональной переподготовки и повышении квалификации педагогических кадров, в системе аттестации педагогических работников, управлении их карьерой, системе найма и оплаты труда, т. е. всего того, что в конечном итоге определяет качество современного общего образования.

Разработка профессиональных стандартов вообще и профессионального стандарта педагога общего образования в частности основана на следующих принципах:

- учете особенностей постиндустриального общества, характеризующегося возрастающей неопределенностью и ускорением темпа технологических изменений, быстрой сменой требований развивающихся рынков и потребителей, а также нововведениями в организации труда и в организационной культуре, что приводит к изменению требований к работникам, которые должны быть более адаптивными, ориентированными на постоянное обучение и самосовершенствование;
- учете международных тенденций в области разработки профессиональных стандартов;
- измеримости требований, указанных в стандартах, единых критериях формулировки этих требований;
- отражении минимальных требований, т. е. указании в стандартах только основных трудовых функций по областям профессиональной деятельности.

Основа профессионального стандарта – образцы лучшей практики, то есть опыт успешных предприятий и организаций, являющихся лидерами в той или иной отрасли и ориентированных на конкурентоспособность на национальном и мировом уровне, а также требования к качественному выполнению трудовых функций. Эффективные профессиональные стандарты должны учитывать требования сегодняшнего дня, ближайшего и отдаленного будущего [90].

Какие выводы сегодня, по прошествии более чем трех лет с момента принятия стандарта и за два отсроченных года до его введения, можно сделать, какие проблемы поставить? Во-первых, сформировалось единое понимание того, что поспешность с введением профессионального стандарта может негативно отразиться на кадровых процессах, привести к определенным проблемам; во-вторых, уровень неопределенности и вероятность рисков, связанных с введением стандарта, требуют значительных временных и интеллектуальных усилий для их прогнозирования, минимизации; в-третьих, современная педагогическая наука не готова дать ответы на целый ряд вопросов, которые ставит управленческая практика, особенно в части оценки рисков введения профессионального стандарта; в-четвертых, профессионально-

педагогическое сообщество занимает выжидательную позицию относительно введения профессионального стандарта и, пользуясь ситуацией неопределенности, ставит вопросы о целесообразности таких кардинальных реформ; в-пятых, система высшего педагогического образования лишь приступила к подготовке соответствующих специалистов на основе требований профессионального стандарта, и такие специалисты, будем полагать, с соответствующими трудовыми функциями придут в образовательные организации лишь через несколько лет.

Обозначенный комплекс проблем в значительной мере обусловлен отсутствием теоретического понимания процессов нормирования и стандартизации в образовании на фоне стремительного вторжения этого направления в образовательную практику, в процесс управления образованием, образовательными системами [64, 65, 89, 112]. В настоящее время стандартизация по своему объему, охвату объектов, организационных уровней, ступеней непрерывного образования превзошла все разумные пределы. В числе проявлений этого можно назвать использование на протяжении более двадцати лет образовательных стандартов, проведение в течение более десяти лет стандартизированной процедуры государственной итоговой аттестации выпускников основной и средней школы, стандартизацию перечня рекомендованных для чтения литературных произведений, принятие стандартов качества школьного филологического образования, историко-культурного стандарта и подготовку единого школьного учебника истории.

Понятно, что за этими процессами стоят вполне объективные причины, игнорирование которых может привести к снижению качества образования, управляемости образовательных систем. Объективно стандартизация служит компенсаторным механизмом стремительного роста разнообразия образовательных систем и образовательного процесса в инновационных условиях проведения образовательных реформ. Иными словами, маятник управления, побывав в точке максимальной диверсификации (разнообразия), качнулся и стремительно приближается к точке симплификации (однообразия). С точки зрения новой научной дисциплины нормологии и стандартологии имеет место проявление закона дивергенции-конвергенции, дивергентно-конвергентных механизмов регулирования сложных систем (в нашем случае – образовательной системы как разновидности социальных систем) [112].



В силу вышесказанного возникает резонный вопрос: какой вклад вносит профессиональный стандарт педагога в улучшение качества общего образования? Идеологи перехода Российской Федерации от единых тарифно-квалификационных справочников к профессиональным стандартам утверждают, что профессиональный стандарт призван повысить роль работодателей в процессе подготовки необходимых им специалистов (заметим, что в случае с педагогом общего образования сфера его профессионального использования на 95 % представляет собой муниципальный и государственный сектор). Одновременно эти идеологи видят в профессиональном стандарте механизм объективной оценки со стороны работодателя того или иного работника (значительная часть трудовых функций педагогического работника представляется не только трудно формализуемой, но и вообще неуместной с точки зрения внешней оценки). Что касается посылки относительно полезности профессионального стандарта для самого педагога как основания для рефлексии, самооценки сильных и слабых сторон своей профессиональной подготовки, то представляется, что преобладающее в настоящее время внешнее управление и оценка педагога на фоне неразвитости культуры рефлексии сводят на нет и это потенциальное преимущество.

Добавим к этому, что в отличие от подавляющего числа профессий, в отношении которых в настоящее время либо разработаны, либо разрабатываются профессиональные стандарты, профессия педагога, воспитателя относится не просто к классу профессий «человек – человек», а является системообразующей в процессах воспроизводства человеческого капитала. Получателями результатов деятельности педагога являются не только граждане, но и государство, общество в целом, бизнес. В этой связи нарушение баланса между творчеством и технологией, ответственностью и внешним контролем в деятельности педагога, воспитателя может привести к непоправимым потерям: дегуманизации общего образования, снижению воспитательного потенциала образовательных организаций. Тем более такая опасность существует, когда профессиональный стандарт педагога планируется использовать как некий механизм развития конкуренции в педагогическом сообществе посредством введения дифференцированных уровней квалификации, квалификационного экзамена, использования стандарта в системе оплаты труда.

Никто не будет отрицать очевидную полезность конкуренции между педагогами, что отражено в Комплексной программе повышения профессионального уровня педагогических работников общеобразовательных организаций, утвержденной заместителем председателя Правительства РФ О. Ю. Голодец от 28 мая 2014 г. № 3241п-П8. Но никто не будет отрицать и очевидные факты, связанные с тем, что сообщество конкурирующих педагогов конкретной образовательной организации, которые по-своему видят перспективы своей карьеры, добиваются для себя максимального финансового результата, должны представлять собой коллектив единомышленников, вместе реализующих образовательную программу, следующих единым педагогическим требованиям, поддерживающих и транслирующих профессиональные ценности.

В силу вышесказанного можно сформулировать ряд принципов, идей, положений, учет которых позволил бы сделать процесс введения профессионального стандарта педагога менее болезненным, снять часть противоречий, избежать отрицательных последствий.

1. Введение профессионального стандарта, как это предусмотрено соответствующими решениями, должно начаться с 1 января 2019 г. Но это вовсе не исключает того, что такое введение должно быть длительным (возможно, 5–7 лет) и включать в себя несколько этапов. На первом этапе можно было бы сделать акцент на корректировке и компенсации в системе дополнительного профессионального образования выявленных в ходе специальных профессиональных исследований и самооценки «западающих» трудовых функций, трудовых действий, умений и знаний педагогов, скорректировать содержание и процедуру аттестации педагогических работников на соответствие занимаемой должности, применив испытания в виде тестов, технологию кейс-стади, экспертные диагностические карты. На первом этапе с участием пилотных регионов можно было бы провести эксперименты по двум направлениям: введению дифференцированных уровней квалификации с разработкой соответствующих критериев, оценочных процедур и испытаний и использованию профессионального стандарта как основания для оценки деятельности педагога в системе эффективного контракта.

2. Применение профессионального стандарта педагога должно быть взаимосвязано с другими применяемыми в сфере общего образования стандартами во всем разнообразии их типологии (официальны-

ми и неофициальными, обязательными и рекомендательными, государственными, муниципальными, корпоративными, стандартами общественных организаций, образовательными, стандартами качества, стандартами безопасности) и представлять собой целостную, непротиворечивую систему. Одновременно такое применение должно предполагать видение места и роли профессионального стандарта в системе обеспечения качества образования.

3. Использование профессионального стандарта педагога может и должно иметь региональный контекст. Это означает учет различий в уровне развития профессионально-педагогической корпоративной культуры, самоорганизации педагогического сообщества, приоритетов региональной образовательной политики. Наконец, может быть поставлен вопрос о разработке регионального модуля профессионального стандарта педагога, в котором нашли бы отражение вышеназванные особенности, приоритеты.

4. Важно понимать, что качество педагога, описываемое профессиональным стандартом, по определению входит в понятие «профессионально-педагогическое качество». Очевидно, что, будучи ориентированным преимущественно на внешние, административные оценочные и аттестационные процедуры, профессиональный стандарт не описывает целый ряд важных для педагогической профессии качеств, свойств, характеристик (прежде всего духовно-нравственных, психосоматических). Использование профессионального стандарта с целью оценки качества труда, качества результатов деятельности педагога вне контекста понятия «профессионально-педагогическое качество педагога» чревато негативными последствиями, о чем мы отмечали выше.

Таким образом, с учетом вышесказанного можно отметить, что альтернативы профессиональному стандарту не существует. Тем не менее темпы, модель его введения должны быть соотнесены с региональной спецификой, динамикой кадровых процессов, сложившимися подходами к обеспечению качества деятельности педагогов, подкреплены механизмами саморегулирования в условиях профессионального педагогического сообщества, поддержаны дополнительными профессиональными программами, системой морального и материального стимулирования.

## **1.4. Профессионально-педагогическое качество педагога в контексте обновляющегося образования**

Современный этап развития образования в России характеризуется не только качественными изменениями содержания образования, используемых в образовательном процессе технологий, но и трансформацией профессионально-педагогического качества педагога. Об этом свидетельствуют приоритеты государственной политики в области образования, в частности, принятие решения о разработке профессионального стандарта педагога, переход на новую систему аттестации педагогических работников, использование эффективного контракта, намерение ввести для педагогических работников профессиональные степени. Данные решения обозначают наметившийся в образовании тренд на использование в управлении человеческими ресурсами качественных параметров, дифференциацию профессионально-педагогического качества.

Г. Малинецкий и А. Подлазов, выступая в Государственной думе РФ на слушаниях по проблемам математического образования, отметили: «Цена квалификации специалиста, его профессиональных и морально-волевых качеств, а также цена его ошибки неизмеримо возросли. Результаты действий нескольких человек, обслуживающих, контролирующих, руководящих опасными объектами, могут иметь глобальный характер. Ущерб, которым может обернуться падение уровня в критически важных профессиях, вполне соизмерим с тем ущербом, которым обернется падение квалификации представителей профессий менее экстремальных, но зато более многочисленных – педагогов, врачей, инженеров транспорта. Именно людям массовых профессий мы повседневно доверяем свою жизнь и жизни своих близких. Да и просто деградация общего уровня общества – рядовых обывателей – сулит интегральные потери, вполне соизмеримые с последствиями самых тяжелых катастроф» [67].

Сегодня очевидно, что адекватность решений о замене традиционного подхода к оценке качества и эффективности профессиональной деятельности педагога на современный подход во многом зависит от правильности выбора концептуальных установок, принятых решений.

Проблема профессионально-педагогического качества педагога является сложной, ее решение находится в плоскости целого ряда научных дисциплин и теорий: профессиональной педагогики, психологии, профессиологии, социологии и экономики труда, менеджмента персонала, квалитологии, теории человеческого капитала и др.

В концептуальном определении нуждается прежде всего само понятие «профессионально-педагогическое качество». С позиций теории качества оно может быть представлено как целый ряд аспектов качества:

- качество потенциальное как набор профессионально значимых компетенций и личностных качеств (например, качество педагога, начинающего свою профессиональную деятельность, качество выпускника вуза) – качество реальное (качество, которое демонстрирует педагог в ходе реальной профессиональной деятельности);

- качество в русле его динамики по основным этапам карьеры и физического старения (качество молодого педагога, качество зрелого педагога, качество педагога, завершающего свою карьеру);

- качество педагога как результат образовательных процессов и реализованных потенциалов в сфере профессионального образования;

- «снятое» качество педагога как такое его качество, которое воплощено в выпускниках, их готовности к продолжению образования, жизни в социуме, к профессиональной деятельности;

- качество педагога с позиций различных заинтересованных сторон (государства, общества, родителей, обучающихся, администрации образовательной организации, профессиональных союзов и ассоциаций).

Сложность оценки и интерпретации понятия «профессионально-педагогическое качество педагога» заключается в многообразии профессиональных и личностных качеств, свойств, компетенций, которые его наполняют (физических, интеллектуальных, нравственных, духовных).

Классики в области менеджмента и социологии труда (Ф. Тэйлор, А. Файоль, Г. Форд, Г. Эмерсон) отмечали: «Трудность нахождения человека, который соединял бы в себе разнообразные познания и различные умственные и душевные качества, необходимые для исполнения всех обязанностей, возлагаемых на этих людей, явствует из прилагаемого списка девяти качеств, требующихся от идеального человека: ум; образование; специальные или технические познания, физическая ловкость или сила; такт; энергия; решительность; честность; рассудительность и здравый смысл; крепкое здоровье. Люди, обладающие тремя из перечисленных качеств, могут быть во всякое время наняты в качестве чернорабочих. Соедините вместе четыре из этих особенностей и вы получите лучше оплачиваемого работника. Человека, объединяющего в себе пять качеств, уже очень трудно найти, а людей с шестью, семью и восемью качествами почти совсем невозможно добыть» [119, с. 274].

Выдающийся экономист А. Маршалл, ставящий во главе человеческого потенциала здоровье, физические, умственные и духовные силы, среди компонентов трудового потенциала выделял энергичность, силу воли и твердость характера, уверенность и точность действий, быструю адаптацию к мельчайшим изменениям в процессе трудовой деятельности и формирования резерва (физического и интеллектуального) на случай чрезвычайных ситуаций. А. Маршалл отмечал выборочную необходимость проявления у каждого сотрудника определенных компонентов трудового потенциала для осуществления конкретной трудовой деятельности, т. е. для одного вида деятельности необходимы одни способности, для другого – иные [68].

Известный теоретик и практик в области менеджмента А. Файоль среди компонентов трудового потенциала выделял физические качества (здоровье, силу и др.), умственные качества (рассудительность, понятливость, интеллект и др.), нравственные качества (энергию, стойкость, инициативу, ответственность, надежность и др.); знания в области общего развития, не относящиеся к выполняемой трудовой функции, специальные знания, относящиеся к выполняемой трудовой деятельности, опыт работы [119].

Среди российских исследователей в области экономики труда и управления персоналом особое внимание рассмотрению трудового потенциала и его компонентов уделяется в работах Б. М. Генкина. Данный автор отмечает, что в современных профессионально-квалификационных справочниках и других нормативных документах среди основных характеристик для различных групп персонала, как правило, называются здоровье, образование и профессионализм. Предполагается, что такие качества, как нравственность, организованность и активность, заведомо присущи персоналу в должной мере. На практике данное предположение оправдывается не всегда. Исследователь особое внимание уделяет таким компонентам трудового потенциала, как нравственность и умение работать в коллективе [20, 21]. В своих работах автор рассматривает взаимосвязь этических и экономических проблем, опираясь на опыт классиков античной философии и экономической науки (Аристотель, У. Петти, А. Смит, Дж. М. Кейнс и др.), отмечавших важность нравственности населения для эффективной экономической деятельности. Ученый говорит о повсеместном несоблюдении этических норм, отсутствии грамотной конструктивной ра-

боты в коллективе, кризисе деловой этики и росте экономической преступности. Это соответственно отражается на обществе и, как следствие, на воспроизводстве дееспособных трудовых ресурсов.

Среди компонентов трудового потенциала Б. М. Генкин выделяет здоровье, нравственность, умение работать в коллективе, творческий потенциал, активность, организованность, образование, профессионализм, ресурсы рабочего времени. Данные компоненты, по мнению автора, должны быть характерны не только для трудового потенциала отдельного сотрудника, но и для различных групп, организаций и населения страны в целом.

В работах исследователей в области экономики труда и управления персоналом наряду с понятием «трудовой потенциал» также используется понятие «качество персонала». Одними из первых, кто рассмотрел это понятие применительно к промышленному предприятию, были С. А. Артемьев и Б. М. Генкин. Предложенные ими трактовки понятия «качество персонала» схожи и могут быть сведены к следующему определению: качество персонала – это степень соответствия его характеристик требованиям, вытекающим из целей предприятия и условий его деятельности, а также требованиям общества к развитию человека и социальным отношениям [6, 20, 21].

Отметим возможность применения понятий «трудовой потенциал» и «качество персонала» для характеристики современного педагога, педагогического коллектива, всего профессионально-педагогического сообщества. Вместе с тем для оценки, аттестации и управления в целом было бы более целесообразным применять понятие «профессионально-педагогическое качество» (тем более что оно уже предложено и используется в области педагогического знания). В частности, И. А. Колесникова понятие «профессионально-педагогическое качество» определяет как интегральную характеристику, позволяющую описать сущностное отличие носителя педагогической профессии от представителей других профессий [51].

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р, отмечается, что одним из важнейших с точки зрения инновационного развития сохраняющихся у России конкурентных преимуществ является человеческий капитал. Значительную роль для будущего инновационного развития играют формируемые у человека жизненные установки и модели поведения.

В документе констатируется, что ключевые для инновационного предпринимательства личностные качества: мобильность, желание обучаться в течение всей жизни, склонность к предпринимательству и принятию риска – в России недостаточно развиты по сравнению со странами с высокой инновационной активностью. Не умаляя значение данных качеств для современной экономики, жизни, вместе с тем можно полагать, что качество человеческого капитала во многом определяется нравственной составляющей.

Значительное место вопросам формирования нравственной культуры, нравственного сознания граждан и подрастающего поколения было отведено в послании Президента РФ В. В. Путина депутатам Федерального собрания в декабре 2012 г. Президент отметил: «В нашей стране несколько раз коренным образом менялась вся система жизнеустройства. В результате в начале XXI в. мы столкнулись с настоящей демографической и ценностной катастрофой, с настоящим демографическим и ценностным кризисом. А если нация не способна себя сберечь и воспроизводить, если она утрачивает жизненные ориентиры и идеалы, ей и внешний враг не нужен, все и так развалится само по себе. Чтобы Россия была суверенной и сильной, нас должно быть больше и мы должны быть лучше в нравственности, в компетенциях, в работе, в творчестве» [97].

Лейтмотивом послания выступает мысль, что сегодня российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп: милосердия, сочувствия, сострадания друг другу, поддержки и взаимопомощи – дефицит того, что всегда, во все времена исторически делало страну крепче, сильнее, чем она всегда гордилась. Накопившиеся проблемы должны решаться не путем запретов и ограничений, а с помощью укрепления духовно-нравственных основ. Именно поэтому определяющее значение приобретают вопросы общего образования, культуры, молодежной политики. Эти сферы не набор услуг, а прежде всего пространство для формирования нравственного гармоничного человека, ответственного гражданина России. Система образования должна строиться вокруг сильного, одаренного педагога, являющегося носителем высокой культуры, нравственности, выступающего эталоном отношения к выполнению профессионального долга.



Проблемы подготовки квалифицированных педагогических кадров во все времена находились в центре внимания государственной политики. Однако они получают особую остроту в период радикальных инновационных изменений в образовании.

Особую социальную значимость приобретает нравственное воспитание и развитие личности студентов, обучающихся по программам подготовки педагогических кадров, в силу того, что им предстоит в будущем разрешать на основании законодательных норм и нравственных принципов конфликты:

- а) между участниками образовательного процесса;
- б) нормами, принятыми в профессиональном педагогическом сообществе, и узкокорпоративными интересами отдельных групп педагогов;
- в) интересами граждан в получении качественных, доступных образовательных услуг и интересами образовательных организаций, в том числе поставщиков платных образовательных услуг.

Особенно велика роль нравственной позиции руководителя образовательной организации, педагогов в инновационной среде, управление и деятельность в которой требуют проявлений ответственности, взвешенности, осмотрительности, объективности, созидательности, т. е. тех качеств, которые могут гарантировать безопасность такой среды и ее положительный вклад в достижение требуемых педагогических и социальных результатов. В силу высоких требований и ответственности, предъявляемых инновационной деятельностью в сфере образования, меняется подход к отбору эффективных менеджеров в образовании. На смену управленцам, видящим только бухгалтерские балансы, ориентированным на достижение прагматических результатов, должны прийти ответственные профессионалы, умеющие эффективно использовать человеческие ресурсы, формировать инновационную мотивацию и при этом гарантировать сохранение морально-психологического климата, неотторжение, неотчуждение от инноваций творческих, активных, талантливых педагогов.

В связи с этим важную роль в становлении личности студента в качестве будущего педагога, субъекта инновационной деятельности в сфере образования играют их исходные нравственные качества, мотивационная ориентация и целевые установки, которые определяют выбор абитуриентом учебного заведения, а специалистом с высшим образованием – выбор профессиональной деятельности.

Исследования показывают, что у тех немногочисленных студентов педагогических вузов, которые делают осознанный выбор профессии педагога, цель в виде материального благополучия находится не на первом месте. В первую очередь они ценят возможность заниматься любимой работой. Подавляющее большинство студентов при выборе педагогической профессии ориентируются на гуманистический характер деятельности педагога, который предполагает работу с детьми, сопровождение их на протяжении длительного периода образования.

Наши исследования показали, что в инновационную деятельность по совершенствованию образовательных программ, средств, методов и технологий обучения и воспитания вовлечено до 80 % педагогических работников. При этом мотивация участия в такой деятельности имеет сложную структуру. Учитывая то обстоятельство, что очень часто определяющими моментами инновационной активности педагогических работников, как правило, выступают внешние, ситуативные, прагматические, карьерные стимулы (необходимость подготовки к аттестации, участия в профессиональном конкурсе, выполнение условий и критериев эффективного контракта и т. п.), важно на всех уровнях управления образованием, в системе административного управления и профессионально-общественного самоуправления обеспечить функционирование неких ограничительных механизмов, сдержек и противовесов на пути внедрения «разрушающих», деструктивных инноваций. Ключевыми направлениями, инструментами такого механизма, на наш взгляд, могут выступать:

- разработка и использование процедуры обязательной нравственно-этической экспертизы в рамках профессионального сообщества предлагаемых к внедрению инновационных идей, проектов;
- включение в содержание внутрифирменного обучения и обучения управленческих (творческих, стратегических) команд образовательных организаций вопросов нравственной ответственности за последствия принимаемых решений и реализуемых инновационных начинаний;
- разработка и применение в системе отбора муниципальных, региональных и федеральных инновационных площадок методик и критериев общественной значимости и последствий, безопасности тех или иных инновационных решений;
- изменение условий проведения профессиональных конкурсов, конкурсов для образовательных организаций в направлении их гуманизации, устранения излишней конкурентности;

- широкое обсуждение на площадках сетевых педагогических сообществ вопросов этического содержания реализуемых инноваций, их гуманитарных, педагогических рисков и последствий;

- привлечение к экспертизе инновационных проектов известных специалистов, деятелей культуры, науки, общественных, религиозных деятелей, педагогов-ветеранов и т. п.;

- разработка кодекса корпоративной культуры педагога, закрепление в нем отдельных норм, связанных с нравственным самоограничением в условиях чрезмерной конкуренции, рискованной инновационной деятельности.

В целом представляется, что современный этап развития образования в России, все более широкое развертывание инновационных процессов потребуют, причем уже в ближайшей перспективе, не только выработки новых подходов к профессиональному воспитанию будущих педагогов, но и концептуального переосмысления систем оценки эффективности и качества профессиональной деятельности педагога, менеджера образования, формирования нового видения модели профессионально-педагогического качества и его роли в инновационном образовании, развитии человеческого потенциала.

Проблему повышения профессионально-педагогического качества педагога можно рассматривать с позиций вложения средств и отдачи от вложения средств в дополнительное профессиональное образование. Эти инвестиции материализуются в работнике независимо от того, за чей счет (его самого, работодателя или государства) они преимущественно осуществляются. Для этого в региональной, муниципальной образовательной системе должны быть созданы и функционировать инновационные, эффективные системы повышения квалификации педагогических работников, связанные и согласованные с ними процедуры оценки качества процесса деятельности и качества результатов деятельности педагогов, системы морального и материального стимулирования.

Повышение профессионально-педагогического качества педагога на институциональном уровне означает необходимость создания и применения эффективных систем управления персоналом, менеджмента знаний и менеджмента качества.

Возможно, следовало бы поставить вопрос о проведении некоторых изменений в структуре подготовки педагогических кадров, организации системы непрерывного педагогического образования, принципах

найма на работу, аттестации педагогических работников, включая использование таких идей, которые реализованы в других сферах, озвучены на официальном уровне, в среде профессионального педагогического сообщества и частично реализуются в инновационном режиме:

- создание института ординатуры для выпускников вузов, обучавшихся по педагогическим специальностям;
- введение механизма правовой ответственности вузов, осуществляющих подготовку педагогических работников, за качество их профессиональной подготовки, сформированность общих и профессиональных компетенций, предусмотренных ФГОСом;
- использование механизма конкурсного отбора на вакантные должности педагогических работников;
- использование при оценке качества труда педагогов национальной профессиональной рамки квалификаций;
- создание структур и внедрение процедур независимой общественно-профессиональной оценки, аттестации педагогических работников, разработка и принятие для этих целей наряду с официальным профессиональным стандартом стандарта профессионально-педагогического качества педагога;
- разработка квалиметрических методик и инструментария для оценки и самооценки профессионально-педагогического качества педагога, установления его уровней и динамики развития.

### **1.5. Образованность выпускника как интегрированный результат и показатель эффективности работы образовательной организации**

В российской педагогике, как это не парадоксально звучит на фоне ее теоретических достижений и мирового признания, отсутствует четкая, однозначная трактовка того, что является результатом образовательного процесса. Уже в конце 90-х гг. XX в. нами была выдвинута идея и разработана модель образованности выпускника школы [90]. Образованность понималась как важнейшая результирующая характеристика качества образовательного процесса, интегральный показатель качества обучающегося (выпускника), мера достижения личностью такого уровня развития отдельных ее свойств и структур,

который в наибольшей степени отвечает потребностям ее дальнейшего самосовершенствования и самореализации, потребностям общества.

Определение образованности следует из широкой трактовки образовательного процесса, выполняющего триединую функцию образования, воспитания и развития. Оно базируется на основных положениях отечественной педагогической мысли о сущности, структуре, механизмах передачи и усвоения содержания образования (А. П. Беляева, В. В. Краевский, В. С. Леднев, И. Я. Лернер, М. Н. Скаткин и др.), а также на основных психологических концепциях личности, подходах к выделению ее структур (Л. С. Выготский, А. П. Ковалев, К. К. Платонов и др.) [11, 19, 46, 49, 60, 61, 62, 94]. Анализ современной научной литературы показывает, что достаточно часто в понятие «образованность» вкладывается ограниченный смысл (только знания, навыки, умения, компетенции или в дополнение к ним элементы воспитанности, социализации личности).

То, что в настоящее время оценка качества выпускника образовательной организации осуществляется на основе механизма Единого государственного экзамена и тестовых технологий, то, что в идеологию образовательного процесса положен компетентностный подход, а задачи воспитания практически только декларируются, является лишним подтверждением этого. Тупиковость подхода состоит в том, что при проектировании содержания образования акцент делают на прагматической составляющей результатов образования, игнорируя широкий спектр педагогических и социальных эффектов образования, значимых для личности, общества, государства, сферы профессиональной подготовки и использования.

Отправными при построении модели образованности были следующие положения:

1) образованность есть результат и мера деятельностного освоения основных элементов содержания образования, показатель общего развития личности школьника как участника образовательного процесса;

2) образованность как определенный результат интегрально выражает качество образовательного процесса, выступает критерием его эффективности;

3) образованность рассматривается субстратно, то есть в тесной связи с ее материальным носителем (человеком, его потенциальными и реальными свойствами);

4) образованность есть некое динамическое образование, постоянно изменяющее параметры составляющих его компонентов и свою конфигурацию, обладающее свойствами открытой системы;

5) образованность есть система, которую составляют многообразные элементы, находящиеся в сложных связях и взаимодействиях.

Нами выделено более двадцати компонентов образованности. Качественный анализ позволил представить образованность в виде трехуровневой структуры, в которой каждый из уровней означает степень декомпозиции, разбиения ее свойств на составляющие элементы. Сердцевину модели составляет сама образованность как интегральное качество выпускника, как результат его участия в образовательном процессе, саморазвития и раскрытия своих способностей.

Второй уровень представлен четырьмя обобщенными блоками: знаниево-информационным, культурологическим, ценностно-мотивационным и ресурсным. Такой состав блоков образованности обусловлен прежде всего ее природой как интегрального личностного образования, сформированного в ходе процессов обучения, воспитания, развития, социализации, самореализации.

*Знаниево-информационный блок* – это прежде всего совокупность научных знаний, сложных навыков, умений, компетенций, универсальных учебных действий, составляющих основу мировоззрения личности, ее жизнедеятельности, условие ее полноценного вхождения в самостоятельную жизнь и профессиональную деятельность. Он раскрывается на третьем уровне декомпозиции через следующие шесть компонентов: фактологический, методологический, инструментально-технологический, творческо (проблемно)-инновационный, оценочно-ориентирующий, системно-интегративный.

*Культурологический блок* фиксирует результат личностного освоения культурного наследия человечества, хотя частично и выходящего за рамки образовательного процесса, но связанного с ним и во многом обусловленного им. Особую роль в данном блоке можно отнести таким его составляющим, как включенность личности в культурный поток человеческой деятельности (нравственной, правовой, политической, физической, религиозной и др.), самоопределение в вопросах образа жизни.

Особенность *ценностно-мотивационного блока* состоит в том, что он отражает в структуре личности обучающегося и выпускника прежде всего те качества и свойства, которые определяют меру ее социализированности, духовно-нравственного становления, направленность саморазвития и самосовершенствования. Данный блок может быть раскрыт через следующие семь составляющих: социализированность личности, ориентация на самообразование, духовно-нравственная, общественно-смыслообразующая составляющие, мировоззренческие и социокультурные ценностные ориентации, компоненты выбора жизненных стратегий и направленности личности.

Включение *ресурсного блока* в состав образованности объясняется необходимостью ее рассмотрения в единстве с субстратной основой (в соответствии с требованиями теории качества). Такой основой применительно к личности выступают ее интеллектуальные и функциональные ресурсы.

Такое структурное представление образованности может служить в сочетании с различными квалиметрическими методиками и процедурами (в том числе процедурами тестирования, экспертного оценивания и самооценивания, применения естественных педагогических тестов, потенциала социологии и т. п.) эффективным средством управления качеством образовательного процесса в образовательной организации, основой построения систем оценки качества образования на различных уровнях.

Образованность является исключительно уникальным свойством конкретной личности. Это означает, что удельный вес и соотношение в нем отдельных блоков (компонентов) могут быть разными. При этом недостаток выраженности одного блока (компонента) может компенсироваться другими. Основные блоки (компоненты) образованности характеризуются на индивидуальном образовательном маршруте неравномерностью развития. Это связано как с особенностями психического развития человека в период обучения, так и с характером видов деятельности, в которые он включен. Образованность выпускника интегрально отражает качество выпускника, качество образовательного процесса в образовательной организации, в том числе ее отдельной ступени. Образованность с позиций теории человеческого капитала есть благо как для отдельно взятой личности, так и для всего общества в целом.

\*\*\*

В заключение настоящей главы следует отметить, что для устойчивого осуществления инновационной деятельности и получения желаемых результатов требуется постоянное генерирование идей, развитие инновационного процесса через создание соответствующих условий, эффективное управление изменениями как на уровне образовательных организаций, так и на уровне органов управления образованием. Требуется создание стратегических команд по особо значимым направлениям инновационной деятельности, развитие партнерства с научными центрами, кооперации с другими территориями и регионами, в том числе приграничными, усиление координирующей деятельности по управлению инновационными процессами со стороны региональных и муниципальных структур управления с опорой на общественные и негосударственные структуры. Также требуется создание экспериментальных площадок опытно-внедренческого типа по ключевым направлениям инновационной деятельности и проблемам современного образования, оптимизация объема и интенсивности инновационных преобразований с учетом необходимости обеспечения стабильных качественных результатов образовательной деятельности и последовательного обновления всех сторон образовательной системы в зависимости от потребностей будущего. Необходимо создание ресурсных центров в области инновационной деятельности, аккумулирующих и синтезирующих, апробирующих и транслирующих новые знания, идеи, наработки, опыт, повышение восприимчивости образовательных организаций и педагогического сообщества к новым направлениям, получение реальной отдачи от инновационной деятельности, в том числе от ее влияния на социально-экономическое развитие территории, региона. Наконец, необходимы стратегические решения и комплекс мер по обеспечению качества инновационной деятельности.



## **Глава 2. КАЧЕСТВО И СОВРЕМЕННАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ**

### **2.1. Актуальные проблемы теории качества**

В первой четверти XXI в. человечество, ведущие страны мира все больше и больше осознают необходимость определения новых векторов и источников экономического развития, совершенствования демократических институтов, решения глобальных проблем. Прежние подходы, механизмы, структуры уже не в полной мере обеспечивают устойчивое развитие, уменьшение поляризации экономики отдельных стран и регионов, преодоление бедности. Они по-прежнему основываются на преувеличении роли конкуренции, примате человека и его хозяйственной деятельности над природой и средой обитания. Наиболее экономически развитые страны мира стремятся искусственно закрепить и упрочить свое лидерство, действуя при этом в ущерб не только остальным странам, но и усугубляя глобальные проблемы.

Впрочем, набирают силу интеграционные процессы и кооперация, формируется новый технологический уклад, усиливается понимание конечности и тупиковости используемых парадигм и установок. Мир углеводородных источников энергии, технократического управления, всепоглощающего капитала, эксплуатации природы смещается в сторону пока еще альтернативных источников энергии, интеллекто- и наукоемких технологий, развития человеческого капитала. Смена формаций, укладов происходит чрезвычайно болезненно (если не сказать трагично), непоследовательно и турбулентно, в чем-то пагубно и критично.

Естественно, возникает ряд вопросов, на которые должны ответить политики, мировая наука, общественность. Ключевым среди таких вопросов, на наш взгляд, является вопрос о целях и ценностях, ради которых будут совершаться преобразования. Преобразования преобразованиям рознь. Они могут преследовать благовидные цели и инициироваться в интересах большинства (например, сохранение климата, вымирающих видов животных и птиц, защита от космических объектов и т. п.), а могут под видом неочевидного блага (устранение деспотии и установление демократии, всеобщий доступ к информации) нести в себе разрушение, хаос и манипулирование («цветные» революции, незаконный сбор информации о гражданах, информационные войны).

Если говорить о таких ценностях, которые могли бы быть положены в основу осуществляемых преобразований, составлять концептуальное ядро новых укладов, служить источником мотивации таких преобразований, то необходимо отметить, что в их ряду достойное место должна занимать категория «качество».

Являясь философской категорией на протяжении более чем двухтысячелетнего периода своего развития (Аристотель, Г. В. Ф. Гегель, И. Кант, К. Маркс), понятие «качество» имеет не только мощный теоретический задел, но и прикладную востребованность, конкретно-практическое преломление применительно к человеку и его деятельности, обществу, экономике, образованию, управлению, среде обитания.

Пройдя длительный период своего развития, теория качества в современном виде представляет собой бурно развивающееся, самостоятельное научное направление. Полностью поддерживаем целесообразность рассмотрения ее как системообразующего начала квалитологии – триединой науки, включающей в себя теорию качества, теорию управления качеством и теорию оценки качества (квалиметрию) [114].

За последние 25–30 лет теория качества в ее философском, общенаучном, междисциплинарном измерениях обогатилась новыми идеями, понятиями, закономерностями. Этому во многом способствовали:

- активная содержательная организационная и координационная деятельность со стороны международных и национальных организаций, ассоциаций (Международная организация по стандартизации – ISO, Европейский фонд управления качеством – EFQM; Европейская организация по качеству – EOQ, Европейская организация обеспечения качества высшего образования – ENQA, Международная организация агентств обеспечения качества высшего образования – INQAANE, Российская академия проблем качества – РАПК) по разработке международных стандартов качества ISO серии 9000 и внедрению в организациях, на предприятиях систем менеджмента качества, разработке профессиональных стандартов, Европейской рамки квалификаций, проведению европейских и национальных конкурсов в области качества, европейской недели качества, формированию евразийской сети обеспечения качества образования;

- докторские диссертационные исследования, выполненные такими российскими и зарубежными учеными, как А. И. Субетто (1987), Н. А. Селезнева (1992), В. И. Байденко (1993), З. Д. Жуковская (1996),

Х. Беднарчик (1997), Н. Н. Булынский (1997), М. Б. Гузаиров (1998), И. А. Ивлиева (1998), В. П. Панасюк (1998), Ю. К. Чернова (1998), А. А. Макаров (1999), А. Н. Ярыгин (1999), С. Ю. Трапицын (2000), Л. Л. Редько (2001), А. Н. Майоров (2003), А. Е. Бахмутский (2004), Б. С. Иванов (2004), Г. Н. Мотова (2004), О. А. Чурганов (2004), Э. В. Литвиненко (2005), С. А. Писарева (2005), Л. М. Федоряк (2005), Л. Н. Давыдова (2006), Ю. А. Шихов (2008), Г. А. Шапоренкова (2010), Р. Е. Булат (2011), О. В. Ковальчук (2012), М. Д. Матюшкина (2013), Н. В. Третьякова (2014), М. В. Гуськова (2014) и др.;

- плодотворное функционирование признанных в России и за рубежом научных школ в области квалиметрии, возглавляемых Г. Г. Азгальдовым (Москва), Н. А. Селезневой (Москва), А. И. Субетто (Санкт-Петербург), З. Д. Жуковской (Воронеж), В. С. Черепановым (Ижевск) и др.;

- научные труды видных российских и зарубежных специалистов в области качества продукции и услуг (Ю. П. Адлер, В. А. Качалов, В. А. Лapidус, В. В. Окрепилов, В. И. Шиленко, Х. К. Рамперсад, В. Н. Спицнадель), качества жизни (Б. В. Бойцов, А. Л. Васильев, Ю. В. Крянев, Л. М. Федоряк), качества образования (И. А. Богачек, А. Н. Майоров, М. М. Поташник, С. А. Степанов, А. И. Субетто, Э. Р. Саитбаева, Л. Власчану, П. Конти, Н. Бартон, М. Дж. Фразер, Х.-Г. Хофманн), стандартизации (М. Коулз, О. Н. Олейникова, А. А. Муравьева, А. И. Субетто, С. Е. Шишов);

- активная издательская деятельность таких российских научных журналов, как «Стандарты и качество», «Стандарты и мониторинг в образовании», «Управление качеством образования: теория и практика эффективного администрирования», «Качество. Инновации. Образование» и др.;

- проведение различных международных исследований, определение мировых рейтингов (международные сравнительные исследования качества образования, рейтинг городов мира по уровню качества жизни, индекс человеческого развития, рейтинг стран по уровню счастья населения, уровню образования и др.).

Понятие «качество» коррелирует, дополняет и обогащает такие понятия, как «качество жизни», «человеческий капитал», «общественный интеллект», «эффективность», «компетентность», «стандарт», «норма». Тем не менее ни одно из названных понятий не может замещать понятие «качество». Являясь предельно широкой философской кате-

горией, качество, наоборот, служит основой для интерпретации, наполнения новым содержанием других понятий, а иногда и для появления новых. Пример тому – появление на определенном этапе развития гуманитарной науки понятия «человеческий капитал». В данном случае речь идет о применении квалитативного подхода в области формирования, использования человеческого ресурса, потенциала, который на определенном этапе вышел на доминирующие позиции в структуре производительных сил, управления им.

Проблема качества актуальна для менеджмента, социологии, политологии, эдукологии, системологии, нормологии и стандартологии, экологии, а также других научных дисциплин и направлений. С одной стороны, можно говорить о переформатировании относительно устойчивой классификации наук и научных теорий, с другой стороны – о взаимодействии, взаимодополнении и взаимосвязи классической и неклассической науки. Причем квалитологии в данных процессах отводится интеграционная роль, роль базисно-матрично-интегративной структуры. Например, теория системного подхода и анализа, интегрировавшись с теорией качества, получила мощное развитие и выход на понимание, объяснение системогенетических процессов, когда определенная система (например, социальная) рассматривается как система развивающаяся, система со своими наследуемыми свойствами и качеством, инвариантными, фрактальными структурами. Безусловно, что такой междисциплинарный синтез может иметь не только мощный объяснительно-диагностический, но и проектно-концептуальный выход.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о всеобщности качества, о новом квалитативизме, о новом прочтении качества, а заодно и о новых проблемах, связанных с использованием понятия «качество» в глобальном мире.

Такой мир, характеризуясь неравновесностью, неустойчивостью, безусловно, опирается на качество как одну из базовых ценностей. В технологической трактовке понятие «качество» рассматривается как стимул для создания и внедрения новых технологий, обеспечения выпуска продукции с новыми, более совершенными потребительскими свойствами. Тем не менее производитель продукции, поставщик услуги (даже действуя в конкурентной среде!), решая оптимизационную задачу, реально ориентируется на относительное, доступное с точки зрения покупательской способности большинства потребителей качество. Отчетливо проявила себя тенденция использования стан-

дартов высокого (близкого к абсолютному) качества в нерыночной борьбе, квазиконкуренции. Повышенные стандарты качества, будучи навязанными и закреплёнными в виде межгосударственных и международных соглашений со стороны одних стран, корпораций, в последующем могут служить инструментом для захвата рынков, устранения конкурентов.

В настоящее время сформировались, оформились и реально используются различные концепции качества – технократическая, ноосферная, изотерическая, аксиологическая, политико-идеологическая, синергетическая и др. В чисто научном плане это явление вполне закономерно и объяснимо. В зависимости от той или иной теоретической основы, уровня, ракурса рассмотрения, доминирующих подходов качество может рассматриваться и как космический феномен, и как проявление человеческого разума, и как одна из базовых ценностей, и как синоним свободы.

Что же касается практического применения, опоры в политике, управлении на ту или иную концепцию, то возможны проблемы и заблуждения. Например, последнее десятилетие наглядно демонстрирует многочисленные примеры использования привнесённых извне систем ценностей (свободы, демократии, равенства или даже неразличения полов и половых ролей и т. п.) для искусственного подрыва устоявшихся, традиционных укладов, смены правящих режимов, разрушения государственных институтов. В данном случае имеет место примат *политико-идеологической* концепции качества. *Технократическая* концепция качества, абсолютизируя технологию, стандарты, административный менеджмент, так или иначе умаляет духовные основы, принижает роль человека, отводя ему в лучшем случае роль квалифицированного потребителя, оценщика качества продукции, услуг. Избыточная ставка на применение *синергетической* концепции качества (если рассматривать ее с точки зрения дуальной оппозиции программно-целевой концепции качества) способствует снижению уровня безопасности, росту энтропийности (неупорядоченности) социальных, технических, эргатических (работающих с участием человека) систем.

Таким образом, даже такой достаточно беглый взгляд на проблему качества в современных условиях дает представление об уровне ее проявления. Не претендуя, безусловно, на исчерпывающий и безальтернативный взгляд на данную проблему и подходы к ее реше-

нию, вместе с тем выскажем ряд идей и предложений, которые могут способствовать решению проблемы качества:

1. Инициирование широкой международной научной дискуссии по вопросу места и роли квалитологии в новой классификации наук, основанной на синтезе классических и неклассических научных дисциплин и теорий, новой миссии науки в XXI в.

2. Рассмотрение квалитологии как одного из базовых элементов гуманитарного знания, включение ее на правах обязательных, универсальных предметов, учебных дисциплин, междисциплинарных модулей в учебные планы общего, среднего профессионального и высшего образования.

3. Стимулирование широкого научного, общественного дискурса относительно направлений, источников, критериев и ограничений использования категории «качество» при решении концептуально-стратегических, нормотворческих задач, а также задач, связанных с выбором тех или иных приоритетов, установок, решений в конкретно-практической области (образование, экология, государственное и муниципальное управление и т. п.).

4. Создание в структуре Российской академии наук отделения проблем качества, курирующего вопросы междисциплинарных, фундаментальных и прикладных исследований в области качества социальных, технических и биологических систем, в том числе проблему искусственного и гибридного интеллектов.

5. Проведение научного анализа и пересмотр концептуальных оснований качества, используемых в настоящее время в международных стандартах качества, стандартах экологического менеджмента, стандартах безопасности, рейтинговых процедурах.

6. Выделение наднационального, международного научного направления «Теория и методика качества» для проведения диссертационных исследований на присуждение ученых степеней, в том числе *Philosophiae Doctor (PhD)* – аналога российского доктора наук.

## **2.2. Политика в области качества образования: проблемы разработки и реализации в России**

За последнее десятилетие на федеральном уровне принят ряд принципиальных решений, потребовавших кардинальных изменений в управленческой практике, подходах к оценке образовательных систем. В частности, на уровне школы изменения коснулись механизмов

оценки эффективности органов исполнительной власти муниципального и регионального уровней (в числе важнейших фигурируют показатели сдачи выпускниками школ Единого государственного экзамена), финансирования общеобразовательных учреждений (внедрены нормативы подушевого финансирования), аттестации и оплаты труда педагогических работников (осуществляется переход к системе эффективного контракта), оценки качества подготовки выпускников общеобразовательных школ (уже более 10 лет в штатном режиме выпускники 11-х классов сдают обязательные экзамены по русскому языку и математике, экзамены по выбору по другим предметам в формате Единого государственного экзамена; тестовый формат сдачи государственной итоговой аттестации применяется и в отношении выпускников 9-х классов).

Ежегодно руководители региональных и муниципальных органов исполнительной власти представляют общественности доклады о результатах и основных направлениях своей деятельности. Показатели качества образования являются составной частью методики вычисления индекса благосостояния муниципалитетов, также определяемого ежегодно официальными государственными структурами. В Бюджетном кодексе Российской Федерации закреплено требование разработки и применения муниципальных стандартов качества предоставления муниципальных услуг (применительно к сфере образования – стандарт качества предоставления услуги «Общее образование»).

В Российской Федерации на законодательном уровне принято решение о формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая образовательные организации (Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования»). С 2019 г. планируется начать реализацию профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», утвержденного приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 октября 2013 г. № 544н, который призван стать основой для системы профессионального обра-

зования, работодателей в лице руководителей образовательных организаций, органов управления образованием в ходе подготовки и профессионального использования педагогических работников.

Активизация оценочной деятельности – свидетельство растущей конкуренции, в том числе межстрановой, во всех областях и сферах социальной и экономической жизнедеятельности, отклик на запрос ответственности относительно эффективности и прозрачности публичной власти, одно из проявлений феномена информационного общества. Данными тенденциями обусловлено появление в середине 2000-х гг. концепции общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО), запуск проектов в ряде субъектов Российской Федерации по созданию региональных систем оценки качества образования (РСОКО) [91].

Непоследовательность и противоречивость предпринятых действий, отсутствие единой политики в области оценки образовательных организаций и систем, преобладание индуктивного подхода сводят на нет усилия тех, кто организует оценочную деятельность, кто вовлечен в ее процесс, вызывают социальную напряженность, тормозят последовательное повышение качества образования.

Сегодня становится очевидным, что наука (особенно наука, поставленная в ситуацию рыночных отношений) явно отстает от запросов практики управления и оценки качества образования. В исследованиях, научных подходах и разработках по-прежнему доминирует когнитивистская модель оценки учебных достижений, понятие системы оценки качества образования подменяется мониторингом, предпринимаются попытки прямого переноса зарубежного опыта в области обеспечения и оценки качества образования на отечественные образовательные системы. ФГОС общего образования ввел принципиально новые классификации образовательных результатов (предметные, метапредметные и личностные), а ученые и специалисты продолжают по-своему их толковать и интерпретировать, избегая прямых ответов на вопросы практиков, как оценивать эти новые образовательные результаты.

До сих пор не сложилось понимание того, насколько региональные, муниципальные системы оценки качества образования могут и должны выйти за ведомственные рамки, какая у них должна быть структура с точки зрения ступеней непрерывного образования (дошкольное, школьное, профессиональное образование, образование взрослых) и выделения определенных кластеров (основное и дополнительное образование, город-



ское и сельское образование, государственное и негосударственное образование, формальное и неформальное образование).

За последние 15–20 лет появилось много новых подходов к обеспечению качества образования, созданию мотивации и стимулов к его непрерывному улучшению, профессионально-общественной оценке качества школьного образования, технологиям работы с информацией: экспертиза школьных учебников и нормирование их количества по предметным линиям, международные и национальные предметные игровые конкурсы («Кенгуру», «Британский бульдог», «Русский медвежонок», «Золотое руно», «Пегас», «Человек и природа»), автоматизированные информационные системы управления («Net-school», «Параграф-3», «Сетевой город», «Сетевой регион»), новое поколение контрольно-измерительных средств, ориентированных на диагностику учебно-предметных компетенций обучающихся (система оценивания учебной успешности на основе идеи индивидуального прогресса – технология «Дельта», система оценивания уровня сформированности учебно-предметных компетенций – технология SAM и др.) [36, 80], премия Правительства Российской Федерации в области качества, национальный рейтинг «Пятьсот лучших школ России» (ТОП-500), региональные модели систем оценки качества образования и др.

Отметим также, что некоторые стратегические решения, интересные идеи в области управления и оценки качества образования в силу различных обстоятельств оказались декларативными и на практике остались почти или совсем нереализованными (намерение создать ОСОКО, идея использования государственных именных финансовых обязательств и др.).

Существенным фактором, оказывающим влияние на формирование политики в области управления и оценки качества образования, является реализация на федеральном уровне контрольно-оценочных процедур в форме Всероссийских проверочных работ (ВПР), Национальных исследований качества образования (НИКО), интенсификация сбора федеральными управленческими структурами различного рода информации с использованием автоматизированных мониторинговых систем (мониторинг эффективности образовательных организаций высшего образования, мониторинг введения ФГОСа основного общего образования, мониторинг школьного питания, мониторинг школьных учебников и т. д.).

Таким образом, можно констатировать, что, во-первых, формирование такой политики осуществляется стихийно, без должной научной проработки и долгосрочного прогноза, наблюдаются попытки ее реализации по схеме «сверху-вниз»; во-вторых, она формируется с нарушением принципа системности, отсутствуют последовательность и преемственность, достаточное ресурсное обеспечение; в-третьих, она недостаточно отражает государственную политику в области образования, не учитывает ее приоритеты и особенности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В отношении политики в области управления и оценки качества образования субъекты образовательных отношений вправе ожидать ответов на целый ряд вопросов, без которых, в принципе, невозможно последовательное проведение образовательных реформ, инновационное совершенствование образовательной практики:

- в чем должна состоять главная концептуальная идея выстраивания страновой (национальной) системы обеспечения качества образования в России, какое место должна занимать система оценки качества в системе обеспечения качества образования, какова ее роль в этой системе, в какой степени формируемая система оценки качества образования должна быть централизованной/децентрализованной (от этого зависит, кто и в каком объеме будет реализовывать оценочные процедуры, использовать полученную информацию для принятия управленческих решений);

- какое место занимают стандарты (образовательные, профессиональные, стандарты качества, национальные и международные, обязательные и рекомендательные, официальные и общественно-профессиональные, международные стандарты качества ISO серии 9000) в системе обеспечения и оценки качества образования, как обеспечить сопряжение различных стандартов (например, ФГОСов высшего образования по педагогическим специальностям и профессионального стандарта педагога);

- какими будут состав оценочных процедур (например, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, уровне образовательной организации), интенсивность оценочной деятельности, соотношение внутренней и внешней оценки, объем формируемой информации и полномочия по принятию на ее основе управленческих решений;

- как обеспечить сбалансированность оценочной деятельности по срокам, уровням, процедурам и оценочным показателям (например, согласовать проведение оценочных процедур с аккредитацией образовательных организаций для того, чтобы снять с них часть нагрузки);

- каков будет статус той или иной оценочной процедуры, той или иной оценки (например, ВПР, НИКО, мониторинг готовности к обучению в школе, самообследование образовательной организации, международные сравнительные исследования PISA, PIRLS, TIMSS и др.), как результаты оценки качества образования на том или ином уровне будут влиять на принятие решений о выделении ресурсов, введении санкций (увеличение/уменьшение финансирования, реорганизация образовательных организаций и т. п.);

- что и как должна стимулировать система оценки качества образования (развитие инновационной образовательной среды, конкуренции образовательных организаций по качеству обеспечиваемого образования, повышение открытости деятельности образовательных организаций, повышение доступности образовательных услуг).

Ответы на поставленные выше вопросы должны позволить сформировать осязаемые контуры страновой, региональных, муниципальных систем обеспечения и оценки качества образования, определить темпы и последовательность основных работ по их развитию и совершенствованию, включая работы по созданию соответствующей нормативной правовой базы, подготовке специалистов. Особенно это актуально применительно к новым процедурам оценки качества образования, получившим правовое закрепление в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (независимая оценка качества образования, профессионально-общественная аккредитация образовательных программ).

Полагаем, что доводы некоторых ученых, управленцев, представителей администрации образовательных организаций о том, что невозможно сразу в нестабильных условиях ответить на все или часть поставленных вопросов, невозможно до конца просчитать все риски и негативные последствия внедрения отдельных новшеств, несостоятельны и свидетельствуют о доминировании в данном вопросе индуктивного и эмпирического подходов.

Политика в области управления и оценки качества общего образования, на наш взгляд, должна концентрироваться вокруг конкрет-

ных вопросов и проблем, должна определять роль и назначение той или иной оценки, оценочной процедуры, управленческого действия. Например, мониторинг реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» и комплексного проекта модернизации образования выявляет снижение дифференциации по уровню качества образования; рейтинг региональных, муниципальных систем образования – повышение эффективности использования бюджетных средств; мониторинг мест в дошкольных образовательных организациях – повышение доступности образовательных услуг; самообследование образовательной организации – повышение открытости организации, контроля за ее деятельностью со стороны общественности и т. д. Важно установить конечный состав этих оценочных процедур, уместность использования совмещенных процедур (например, государственной аккредитации и независимой оценки качества образования).

Остро стоят вопросы, что делать с уже имеющимися и стремительно переполняющимися «мешками» статистической информации; как компенсировать издержки от «перегрева» структур, занимающихся сбором, предоставлением «наверх» информации, как добиться повышения качества информации, как использовать в управлении современные информационно-коммуникационные технологии для сбора, обработки и интерпретации информации без риска окончательного «сваливания» в бухгалтерско-бюрократический «штопор».

По проблеме управления и оценки качества образования издано множество работ, освещающих вопросы концептуальных основ общероссийской, региональных и муниципальных систем оценки качества образования [91, 92], методологии и технологии мониторинга качества образования [8, 57, 110, 131], организации международных сравнительных исследований в области качества образования, использования зарубежного опыта в области управления и оценки качества образования [5, 27, 28, 30, 44, 100], разработки и применения в системах оценки качества образования современного квалиметрического инструментария оценки качества учебных и внеучебных достижений обучающихся, в том числе тестовых [36, 40, 53, 56, 80, 95, 108, 111, 117, 118], применения в системе и процедурах оценки качества образования информационно-коммуникационных технологий [69], определения места и роли стандартов (в том числе образовательных) и норм как оснований для оценки качества образования [112].

Этот мощный пласт теоретических воззрений, инновационных идей позволяет сформулировать общее видение политики в области управления и оценки качества общего образования. В частности, ее основополагающими *принципами* должны являться:

- принцип последовательности и преемственности с существовавшими ранее подходами и механизмами обеспечения качества образования;
- принцип согласованности с основополагающими положениями образовательной и социальной политики;
- принцип верифицируемости положений политики, проверки их выполнения;
- принцип открытости для общественного контроля и возможности внесения изменений, пересмотра устаревших взглядов и подходов;
- принцип приемлемости того или иного положения, подхода для конкретного уровня управления, ступени образования, системы образования, управленческой ситуации;
- принцип конвенциональности, означающий принятие научным, профессионально-общественным сообществом, различными заинтересованными группами населения того или иного положения политики, зафиксированного в ней подхода.

В числе ключевых *идей, положений и требований* политики в области управления и оценки качества общего образования должны выступать:

- идея приоритетности надинституциональной оценки качества образования;
- идея государственно-общественного партнерства при выработке и реализации политики в области управления и оценки качества общего образования;
- идея качества управления и использования механизмов обеспечения такого качества в виде стандартов, регламентов, экспертных процедур;
- требование концептуальной определенности и цельности такой политики;
- требование устойчивости и долговременности использования тех или иных положений, подходов, фиксируемых политикой в области управления и оценки качества образования.

Вышеприведенные постулаты никоим образом не исчерпывают всего многообразия, всей сложности проблемы, связанной с выработкой и реализацией данной политики. Скорее всего, это длительный путь эволюции и практической проверки тех идей, которые только на первый взгляд кажутся бесспорными.

### **2.3. Качество образования – ключевая идея развития современной образовательной организации**

Последнее десятилетие стало для российской системы образования периодом интенсивного поиска новых концептуальных идей, путей развития. В теории и на практике активно разрабатывались вопросы дифференциации и профилизации обучения, интеграции содержания образования, внедрялась идея гуманизации образования. Время и практика, однако, показали, что ни одну из этих идей, концепций нельзя рассматривать как главную, всеохватывающую из-за их направленности на совершенствование отдельных компонентов сложной системы образования.

Поиски ключевой идеи развития современной образовательной организации продолжают и по сей день, но уже сейчас можно утверждать, что все большее и большее число специалистов принимают и активно поддерживают идею качества образования как ведущую, доминирующую. Ведущая роль идеи качества образования определяется, на наш взгляд, следующими положениями:

1. Образование в целом все активнее взаимодействует с экономикой, культурой, другими сферами и областями общественной жизни. В этой сложной системе взаимосвязей оно начинает играть роль одного из важнейших факторов и резервов развития. Общим компонентом взаимодействующих систем является качество человека. Образовательная организация не может не отражать, не воспринимать те качественные тенденции, которые повсеместно появляются на рынке труда, давно существуют в динамично развивающихся странах.

2. Современная образовательная организация многообразна и сложна, она непрерывно изменяется, в ней преобладают процессы саморазвития. В силу этого она испытывает потребность в универсальных критериях оценки своего состояния. Одним из таких критериев является качество. Составляющие его более частные критерии (эффективность, оптимальность, адекватность, надежность, функциональность и т. п.) достаточно полно отражают происходящие в образовательной практике процессы, результаты, деятельность обучаемых, обучающихся, школ, органов управления.

3. Идея качества актуальна для всех без исключения компонентов и уровней системы образования. Она одинаково применима для оценки материально-технической, кадровой, содержательной, нормативной и дру-

гих подсистем и способна показать, какой вклад субъекты деятельности того или иного иерархического уровня вносят в общий результат.

В качестве образования комплексно отражаются:

- способности образовательной организации выполнять на определенном уровне свои функции и задачи;
- объем, структура и полнота реализации кадрового, научно-методического, материально-технического и иных потенциалов и ресурсов;
- динамика процессов развития образовательной организации, совершенствования всех ее структур как педагогической системы (целевой, нормативной, критериальной, организационной, информационной, содержательной, мотивационно-стимулирующей);
- позитивное восприятие образовательной организации обществом, участниками образовательного процесса;
- общая роль и значимость образовательной организации как социокультурного института формирования духовности, воспроизводства интеллектуальных ресурсов;
- связи образовательной организации с учреждениями культуры, другими учреждениями образования и т. д.;
- достижения образовательной организации, педагогов, обучающихся в результате участия в различных конкурсах, подготовленность и конкурентоспособность ее выпускников;
- развитие образовательной организации как социальной системы;
- совершенство подходов, технологий и процедур обеспечения качества образовательного процесса и его результатов.

То, что идея качества образования не только декларируется, но и активно реализуется, подтверждается мерами, принимаемыми государственными органами управления образованием, ростом числа исследований и публикаций по данной проблеме [66, 90, 105, 113], реальными шагами ряда образовательных организаций по внедрению систем качества, применению аппарата квалиметрии и ее достижений для оценки качества педагогических объектов и процессов [57, 106], участием в конкурсах по качеству с проведением самообследования по соответствующим критериям.

В числе конкретных проявлений реализации идеи качества в сфере образования можно назвать следующие:

- 1) внедрение ФГОСов всех уровней образования, определяющих состав формируемых у обучающихся предметных, метапредметных и личностных результатов, общекультурных и профессиональных компетенций;

2) создание нормативной базы и реализация механизмов аккредитации и лицензирования образовательной деятельности;

3) создание федеральных и региональных структур оценки качества образования;

4) подготовка докторских диссертационных исследований по проблемам качества образования (В. И. Байденко, Н. Н. Булынский, М. Б. Гузаиров, З. Д. Жуковская, И. А. Ивлиева, Н. А. Кулемин, А. А. Макаров, В. П. Панасюк, Н. А. Селезнева, Ю. К. Чернова, А. Н. Ярыгин и др.);

5) разработка в исследовательском центре проблем качества подготовки специалистов концепции мониторинга качества образования в России;

б) проведение инновационного поиска по разработке и апробации региональных систем оценки качества образования в ряде регионов России.

При кажущейся простоте и определенности подходов к решению проблемы качества образования данная тема еще недостаточно раскрыта. В частности, можно выделить как минимум четыре проблемы:

1. Внедряемые сейчас образовательные стандарты не дают ответа на вопрос о подходах к осуществлению диагностики качества образования. Необходим комплекс мер по разработке соответствующих подходов, моделей, инструментария, которые бы регулировали оценку не только образовательных результатов, но и другие стороны и компоненты, аспекты качества образования.

2. Педагогика, ориентированная на классические представления об обучении и воспитании, сегодня не может самостоятельно решать вопросы качества образования. Качество образования – междисциплинарная проблема, требующая синтеза наук, теорий, прежде всего педагогики, квалитологии, системологии образования, образованиеведения, теории управления.

3. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» создал уникальную ситуацию. Образовательные организации оказались совершенно неготовыми полностью реализовать предоставленные им права и свободу в управлении кадровыми ресурсами, осуществлении финансовой, хозяйственной деятельности, организации и совершенствовании методического обеспечения образовательного процесса, разработке образовательных программ и учебных планов, в совершенствовании управления школой. А вместе с тем



перечисленные функции определяют качество образования выпускников, за которое образовательная организация несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность.

4. Сфера образования все больше воспринимается в обществе как сфера услуг (услуг специфических, связанных с формированием личности человека, воспроизводством интеллектуальных ресурсов, передачей ценностей культуры). Если образование – услуга, то и подходы к обеспечению ее качества должны быть теми же, что применяются в мировой практике в разных областях деятельности. Речь идет об освоении важнейших положений концепции TQM, отечественной школы управления качеством (В. Я. Белобрагин, А. И. Субетто, В. И. Шиленко) [9, 113, 130], стандартов качества ISO. В частности, последние предъявляют достаточно жесткие и конкретные требования к контролю качества на всех стадиях предоставления услуги, управлению всеми видами ресурсов, созданию систем качества в организациях и учреждениях, документированию всех процедур по управлению качеством.

Вместе с тем теория и практика отечественной педагогики не готовы к творческому заимствованию данного опыта, его переводу на язык привычной терминологии. Исключение, пожалуй, составляют лишь некоторые работы [58, 91], где применительно к практике школьного, профессионального и высшего образования показаны пути создания систем управления качеством, реализации его принципов, приведена классификация видов управления, исследуется и адаптируется терминология, используемая в данной сфере.

Вышеуказанные четыре проблемы не являются неразрешимыми. Есть все основания утверждать, что у современной общеобразовательной школы и ученых есть возможности и первичный опыт их решения.

Обозначенные ведущие тенденции теории и практики образования, вскрытые проблемы свидетельствуют о том, что постановка вопроса о качестве образования своевременна. Представляется, что данная проблема в силу ее актуальности и важности должна стать на ближайшие десятилетия одним из ключевых направлений развития современной российской системы образования.

Следует отметить ряд трудностей, возникающих в процессе реализации идей качества и управления качеством в образовательной практике. В частности, наблюдается такая тенденция: специалисты, как

правило, решают эти проблемы в отрыве от общих вопросов качества. Вместе с тем очевидно и неоспоримо то, что сложные аспекты проблемы качества образования можно исследовать и решить, только применяя междисциплинарный подход (используя потенциал и аппарат педагогики, квалитологии, теории управления, теории систем и т. п.) и учитывая богатый опыт, накопленный в сфере производства (концепция TQM, стандарты качества ISO серии 9000).

В настоящей монографии представлено видение теоретико-методологических основ качества образования, которое сложилось в конце 80-х – начале 90-х г. XX в. и развивалось в первом десятилетии нынешнего столетия в рамках научной школы Исследовательского центра проблем качества подготовки специалистов, возглавляемой профессорами А. И. Субетто и Н. А. Селезневой.

Качество образования рассматривается как философская категория и педагогическая проблема с позиций квалитологии – триединой науки, включающей в себя теорию качества, теорию оценки качества (квалиметрию) и теорию управления качеством. Качество образования как сложная категория и многоаспектная проблема может быть раскрыто через такие понятия, как свойство, структура, система, количество, эффективность, оценка, управление и др. В этом случае можно утверждать, что качество, по А. И. Субетто [113, 114], это совокупность свойств; иерархическая система свойств; основа существования объекта или процесса, динамическая система свойств; отражает связь и взаимодействие элементов, из которых состоит тот или иной объект, процесс; обуславливает специфичность, целостность, устойчивость социальных объектов и процессов; обладает ценностью для человека и общества.

С учетом приведенных выше положений качество образования можно определить как совокупность его свойств, которая обуславливает его приспособленность к реализации социальных целей по формированию и развитию личности в аспектах ее обученности, воспитанности, выраженности социальных, психических и физических свойств.

В реализуемых сейчас моделях мониторинга качества образования качество представлено несколькими срезами:

- качество образования по уровням управления (федеральный, региональный, муниципальный, уровень школы);

- качество образования по уровням непрерывного образования (дошкольное, школьное, среднее профессиональное, высшее образование);
- качество образования по принадлежности образовательных организаций к государственному или негосударственному сектору;
- качество текущего функционирования и качество развития.

Анализ состояния качества образования осуществляется с учетом:

1) внешнего социального качества (сфера образования рассматривается как отрасль, обеспечивающая воспроизводство интеллектуальных ресурсов общества). Используются индикаторы образовательного ценза населения, массовости образования, его доступности, участия в нем государства, образованности населения, показатель отчисления обучаемых и т. п.;

2) внутреннего качества образования (институциональное качество). Используются индикаторы качества подготовки выпускников, содержания образования, кадрового потенциала, материально-технической базы, показатели состояния здоровья и др.

Представляется, что такой теоретико-методологический подход соответствует трактовке категории «качество», приведенной в стандартах ISO и концепции TQM.

Еще одна теоретико-методологическая проблема связана с обоснованием систем качества в образовании. Их внедрение началось в ряде образовательных организаций, но часто этот процесс основывается на формальном применении стандартов ISO, без надлежащей интерпретации их положений и требований. Необходимо помнить, что стандарты семейства ISO описывают элементы систем качества, а не способы их использования конкретной организацией. На проектирование и внедрение системы качества неизбежно должны оказывать влияние конкретные задачи, виды продукции и процессы, а также практический опыт организации.

Сфере образования присущи следующие особенности:

- потребители образовательных услуг (обучающиеся) являются активными участниками (наряду с педагогами) образовательной деятельности, поэтому от их активности, позиции, мотивации и усилий во многом зависит конечный результат;
- удовлетворенность обучающихся качеством полученного образования субъективна и не является единственным критерием его оценки;

- объективная проверка качества подготовки выпускников осуществляется за пределами образовательной организации по критериям и показателям, принятым в системе профессионального, высшего образования, сфере профессиональной деятельности. Это обстоятельство предъявляет более жесткие требования к системам контроля знаний, навыков и умений на всех без исключения этапах обучения, обуславливает высокую значимость самооценки;

- результирующей стороной образовательного процесса выступает сложный, нематериальный, информационный, индивидуально неповторимый продукт в виде образованности. Образовательная организация, как уже указывалось выше, играет в ее формировании решающую, но не единственную роль. Наряду с образовательной организацией в формировании образованности участвуют семья, учреждения дополнительного образования, средства массовой информации, другие институты социализации. Поэтому так важно учитывать не только то, какие факторы образовательного процесса воздействуют на образованность, но и то, как они соотносятся с факторами и условиями жизни вне образовательной организации;

- полный цикл оказания услуги по получению образования достаточно продолжителен – 9 или 11 лет в общеобразовательной школе и 4 или 6 лет в высшей. За это время могут измениться программно-методическая, нормативная базы, образовательные стандарты, состав педагогов. Поэтому нельзя повторить в новых циклах, с другим составом обучающихся накопленный положительный опыт в полном объеме, что, в свою очередь, сказывается на конечном результате;

- требования гуманизации, индивидуализации обучения, стремление максимально раскрыть интеллектуальный и творческий потенциал личности обучаемых делают невозможной и нецелесообразной реализацию в полном объеме программно-целевого подхода в обучении, в освоении учебных программ. Образовательный процесс нельзя полностью технологизировать, применить к нему модель «управления по отклонениям». Это означает, что формирование качества всегда будет сопровождаться рядом неучтенных факторов, будет в некоторой степени неуправляемым;

- в обеспечении качества образовательной услуги больше чем где-либо велика роль личности. Неоспоримо, что два педагога, обучая одних и тех же обучающихся по одним и тем же учебным програм-

мам, могут добиться разных результатов. Это необходимо учитывать при выборе принципов построения организационных структур, выборе средств, форм и стратегии управленческих воздействий, проектировании оценочно-диагностических комплексов.

Эти существенные особенности надо принимать во внимание на всех этапах проектирования и внедрения внутришкольных систем качества. Они должны определять состав элементов этих систем и характер связи между ними.

Система качества включает в себя согласно стандартам ISO не только элементы, посредством которых реализуются функции управления качеством процессов и продукции, но и элементы, с помощью которых осуществляется и поддерживается деятельность самой организации или учреждения, элементы, определяющие среду формирования качества. Такая система объективно требует дополнить ее педагогической системой внутришкольного управления качеством образовательного процесса. Эти две системы соотносятся как общее и особенное. Таким образом, педагогическая система внутришкольного управления качеством образовательного процесса носит подчиненный по отношению к системе качества образовательной организации характер, наполняет ее конкретным содержанием, способствует ее адаптации к специфике образовательной деятельности.

Педагогическая система внутришкольного управления качеством образовательного процесса предназначена интегрировать организационные, методические, научные, кадровые, управленческие и иные усилия и ресурсы, задействовать все структуры образовательной организации как педагогической системы для достижения высокого качества ее функционирования и результатов, отвечающих лучшим образцам и соответствующим стандартам.

В рамках рассмотренных теоретико-методологических проблем качества образования в настоящее время остро встали некоторые практические и организационные вопросы. Участие ряда общеобразовательных организаций в конкурсе на соискание премии Правительства Российской Федерации в области качества (гимназия № 92 Санкт-Петербурга, гимназия № 6 г. Тольятти, гимназия «Апекс» г. Гатчины Ленинградской области) показало, что оценка школами своей деятельности по критериям Европейской модели премий по качеству не позволяет в полной мере раскрыть свою специфику, сильные стороны.

Поэтому имеет смысл учредить премию по качеству в области общего образования. Это могло бы привлечь значительное количество школ в процесс оценки качества своей деятельности и, соответственно, стимулировать внедрение ими внутришкольных систем качества на базе стандартов ISO. В связи с этим возникают проблемы сертификации этих систем (отсутствуют сертифицирующий орган, специалисты по аудиту систем качества в образовании, сложной является сама процедура сертификации).

Остро стоит проблема подготовки не только аудиторов по качеству в образовании, но и специалистов, которые претворили бы в жизнь многие научные разработки в области квалиметрии образования, управления качеством образования и т. д. Это проблема качественного образования, и решать ее необходимо как в системе переподготовки и повышения квалификации педагогических работников, так и в системе высшего педагогического образования. Представляется, что для этого есть все необходимые условия и предпосылки.

Решение освещенных теоретико-методологических и практических проблем, без сомнения, будет способствовать развертыванию мощного движения по проблемам качества в образовании, во многом определять лицо российской школы в набирающем обороты XXI в.

#### **2.4. Новое качество образовательной организации и педагогического корпуса (системный анализ и приглашение к дискуссии)**

Согласно ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образование – это единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи и государства. Если отталкиваться от данного определения, то представляется, что получатели этого блага имеют разные позиции и используют разные суждения в отношении образовательной организации, создающей это благо, тем самым формируя оценку ее качества.

Обучающиеся больше концентрируются на эмоциональной стороне деятельности образовательной организации, ее организационной культуре, их оценки весьма разноплановы и подвержены влиянию ситуативных факторов. Прагматическую сторону в оценках качества образовательной организации представляют мнения о ее работе роди-

тельской общественности. И в тех и в других оценках весьма скудно представлен профессиональный аспект, преобладает потребительский фактор удовлетворенности. Общество оценивает образовательную организацию, ее качество дискретно, эпизодически, как правило, основываясь на резонансных событиях, часто тенденциозно подаваемых средствами массовой информации. Несформированность или недостаточная сформированность институтов гражданского общества делают эту оценку обедненной и искаженной. Отметим, что процессы открытости в образовании, введение в законодательство норм о самообследовании, общественная активность самой образовательной организации приносят в общественную оценку элементы объективности. В силу этого наиболее важным и квалифицированным «игроком» на оценочном поле выступает государство в лице соответствующих структур и органов власти, причем, как правило, власти исполнительной. В последние годы, однако, тональность оценок этого «игрока» заметно перемещается в область оценки эффективности, причем эффективности экономической, являющейся всего лишь одной из ее составляющих (выделяют педагогическую, социальную, организационно-управленческую и другие виды эффективности).

Качество образовательной организации с точки зрения социальной эффективности можно определить как ее соответствие потребностям территориального сообщества и личности в отношении общего образования. Данное качество можно структурировать и представить следующим образом:

а) по отношению к отдельным подсистемам (педагогическая, социальная, хозяйственно-экономическая);

б) по отношению к видам взаимодействия между компонентами образовательной системы (внутрисистемные отношения) и всей образовательной организации в целом;

в) по отношению к обществу и его институтам, внешней среде (надсистемные отношения).

Следуя данной логике, можно анализировать и оценивать качество образовательной организации (в основном как образовательной системы), учитывая следующие его составляющие:

- качество *морфологических* компонентов образовательной системы (целевой, организационный, нормативный, субъектный, ресурс-

ный) и качество *функциональных* компонентов образовательной системы (методы, технологии, формы, виды образовательной и управленческой деятельности);

- качество основных видов деятельности, процессов, педагогических и социальных результатов, содержания образования, участников образовательных отношений, образовательной инфраструктуры, управления;

- внутреннее и внешнее системно-социальное качество, обеспечиваемое образовательной системой (внутреннее системно-социальное качество обусловлено потребностями управления им в рамках самой образовательной системы, предполагает использование соответствующего набора показателей; внешнее системно-социальное качество ориентировано на потребности, ожидания и заказ общества, органов государственного управления, социальных партнеров);

- качество по организационным уровням (качество на уровне отдельного обучающегося, на уровне класса или учебной группы, образовательной организации в целом) и уровням образования (качество дошкольного, начального общего, основного общего образования и т. д.);

- качество текущего функционирования, качество развития образовательной организации.

Каждое из этих качеств может быть декомпозировано и конкретизировано в виде отдельных, частных характеристик. Например, качество управления образовательной организацией и образовательным процессом включает в себя:

- качество реализации основных функций (целеполагание, организация, проектирование, анализ, экспертиза, контроль и т. д.);

- качество организационных структур управления;

- качество состава руководителей, представителей администрации школы;

- качество используемых управленческих технологий (включая мониторинговые, информационно-коммуникационные технологии, технологии принятия решений и др.);

- качество управления инновационными процессами.

Теория качества образования так и останется теорией, если не ответить на ряд вопросов: как сделать оценку качества образования, качества педагогического корпуса системной, сбалансированной, объективной, как повысить ее мотивационный потенциал, как заставить «работать» такую оценку на развитие образовательной организации и педагога?



Исходными, отправными в ответах на вышеперечисленные вопросы являются следующие положения:

1. Взаимосвязь сферы образования и других сфер деятельности определяет разделение качества на «внутреннее системно-социальное» и «внешнее системно-социальное». В первом измерении качество образования – это его «кухня», во втором – это то, «что подается на стол». Иными словами, педагогов, администрацию, методистов в большей степени интересует качество образовательных и учебных программ, педагогических технологий, а общество в целом – состоятельность образовательной организации как института социализации, криминогенная обстановка в среде подростков и молодежи и т. д.

2. Универсальным языком, на котором можно выносить свои предпочтения и оценочные суждения, может быть не язык эффективности, а язык полезности. Что касается общественного блага, восходящего качества человека, качества жизни, то эффективность с ее изначально прагматическим (даже утилитарно-прагматическим) подтекстом, доминированным рассмотрением результатно-затратной составляющей, ориентацией на короткие циклы управления может нанести только вред развитию образовательной организации.

3. Построение и использование систем оценки качества образования (от уровня образовательной организации до федерального уровня) своим исходным концептуальным основанием, кроме выбора единого, универсального языка представления оценок и формулирования ценностных ориентиров, должны иметь установки на выравнивание условий для всех потребителей образовательных услуг, всех заинтересованных сторон (включая представителей бизнеса, различных сословно-профессиональных групп населения) в получении информации о деятельности образовательной организации, участии в ее оценке. Для этого, наконец, должны заработать (а в чем-то и претерпеть изменения) традиционные и новые процедуры оценки качества образовательной организации, педагогов.

Речь, возможно, идет не только о создании в субъектах Российской Федерации, в муниципалитетах систем независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, когда эта оценка осуществляется с участием родительской общественности, обучающихся, профессиональных сообществ, средств массовой информации, специализированных рейтинговых агентств и иных экспертов или

на основе их мнения. Важно также создать общенациональные структуры по типу общества защиты прав потребителей, корреспондентские пункты, локализованные на репрезентативной выборке семей, по типу мониторинга ТВ-программ, переформатировать монособъектную процедуру государственной аккредитации образовательных организаций с тем, чтобы включить в нее вторую сторону в лице независимых аккредитационных агентств, преодолеть узковедомственный громоздкий и неэффективный подход к аттестации педагогических работников и др.

4. Перенастройка систем оценки качества образования довольно сложный, длительный, трудоемкий, затратный процесс. Вместе с тем именно изменения в оценке образовательной организации, педагогов во многом определяют их качество как систем, качество не только текущего функционирования, но и развития. Одним из примеров такого влияния может служить изменение в начале 2000-х гг. процедуры государственной итоговой аттестации выпускников школ (введение Единого государственного экзамена). Переключив на себя, жестко унифицировав эту процедуру, федеральный центр, по сути, частично решив проблему имевшихся злоупотреблений «на местах», а также проблему выравнивания возможностей выпускников различных территорий России для поступления в столичные вузы, реально породил целый ряд других проблем: у того, кто учит (образовательная организация), снижается ответственность за качество своей работы перед прямыми потребителями; вузы не могут реально оценить качество выпускников, качество работы школы как своего прямого поставщика (сертификаты с баллами ЕГЭ лишь ограниченно выполняют эту задачу); снижается престиж, потенциал и стимулы развития отраслевых, региональных вузов и т. д.

Попытки решить проблемы путем централизации оценки, локального введения новых механизмов чреваты вызреванием новых проблем по типу «снежного кома». Другой пример связан с инициативой федерального центра, государственных структур по созданию механизма независимой оценки качества образования. Будучи привнесенным сверху, не пройдя необходимый латентный, противоречивый период, сопряженный с конкуренцией идей и столкновений интересов, такой механизм изначально представляется «невыживабельным», кроме того, он может быть отторгнутым и, в принципе, даже повлиять на дискредитацию самой идеи.

В силу этого возникает резонный вопрос: что и как делать? Не думаем, что можем предложить готовые рецепты, ответы. Но польза этих рассуждений заключается в активизации дискуссии (в том числе в профессионально-педагогической среде), выдвижении новых, свежих идей, в создании нового экспертного сообщества по данным проблемам. Такая дискуссия может разворачиваться вокруг следующих вопросов и проблем:

1. В чем заключается наш концептуальный выбор, как мы будем понимать новое качество образовательной организации и педагогического корпуса в новых геополитических реалиях и системе ценностных координат? Какими метрологическими и семантическими показателями, шкалами измерим это качество? В каком параметрическом пространстве его опишем? Какие из показателей будут доминировать в обобщенной модели качества?

2. Будем ли мы в ожидании реформ и изменений в сфере образования продолжать «бежать», экстенсивно наращивая объемы инноваций, или вначале сделаем дедуктивный выбор из множества возможных сценариев и вариантов, взвесив и просчитав все риски и издержки?

3. Какое место отведем оценке в механизмах обеспечения качества образовательной организации и педагогического корпуса? Иными словами, какой будет статус оценки, сформированной на том или ином уровне управления, тем или иным субъектом (гражданином, государством, общественностью, бизнесом, высшей школой и т. п.), каковы будут административные, этические последствия такой оценки?

4. Где находится последний рубеж стандартизации в образовании как механизм обеспечения качества образования, гарантии безопасности участников образовательного процесса? Что нужно сделать для того, чтобы применяемые в образовании стандарты (профессиональные, образовательные, государственные, общественные, корпоративные, документированные и не документированные, обязательные и рекомендательные, стандарты на процессы и стандарты на результаты) были согласованы, гармонизированы, составляли единое, непротиворечивое системное целое?

5. Каким будет состав оценочных процедур, интенсивность оценочной деятельности, соотношение внутренней и внешней оценки, объем формируемой информации и полномочия по принятию на ее основе управленческих решений на том или ином уровне управления (фе-

деральном, региональном, муниципальном, внутришкольном), как обеспечить сбалансированность оценочной деятельности по срокам, уровням, процедурам и оценочным показателям, как гарантировать качество получаемой информации и эффективность ее использования, насколько та или иная система оценки качества образования будет открытой, надотраслевой и надведомственной, в какой мере и каким образом в нее будут вовлечены институты гражданского общества?

\*\*\*

В заключение стоит сказать, что к решению обозначенных в настоящей главе вопросов и проблем можно подходить различными путями. Любая страна, безусловно, хотела бы иметь высокоэффективную, современную систему образования, позволяющую решать сложные экономические, социальные проблемы, поступательно развиваться. Не является исключением в этом отношении и Россия. Современная Россия получила в наследство достаточно сбалансированную систему образования с высоким кадровым потенциалом, выстроенной структурой подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, признанную мировой педагогической наукой. Одновременно она получила и высокоцентрализованную систему управления образованием, вопрос об эффективности и сложной эволюции которой за последние два с лишним десятилетия имеет смысл осветить отдельно. Не будет преувеличением утверждение, что именно управление (тем более в такой огромной стране, как Россия), его эффективность, сбалансированность в значительной мере определяют качество образования, а значит, и качество жизни населения.

Для более четкого изложения основных положений попытаемся представить их в виде коротких тезисов в форме вопросов и ответов, освещающих ту или иную проблему.

1. *Какая выбрана модель управления образованием и как она реализуется, на что опирается?*

Управление образованием по-прежнему остается достаточно централизованным, но при этом делаются попытки внедрения бизнес-моделей (в частности, моделей риск-менеджмента), приводящие к нарастанию энтропии, неуправляемости. Это управление расконцептуализировано, ориентировано на относительно короткие циклы, в нем наблюдаются очевидные разрывы между уровнями, лакуны и секторы

с частичной неуправляемостью, оно нуждается в настройке и перенастройке многих своих составляющих. В принятии управленческих решений доминирует индуктивный подход. Достаточно высокий уровень проектной деятельности нивелируется низкой исполнительской и технологической культурой тех, кто призван проводить в жизнь разработанные стратегии и программы. Руководители образовательных организаций первичного звена до своего назначения не проходят должной управленческой подготовки, их отбор не учитывает целый ряд факторов, значимых для современного менеджера в сфере образования. Что особенно важно, фактически отсутствует система обеспечения карьерного роста педагогических работников.

Управление образованием в России требует выстраивания на основе национальной политики в области образования многоуровневой интегрированной системы с наделением отдельных уровней (институционального, муниципального, регионального, федерального) определенными полномочиями, обеспечением баланса данных полномочий с ответственностью за качество предоставляемых услуг, согласованием множества основных, управленческих и поддерживающих процессов, с включением в процесс управления общественных структур, бизнес-сообщества.

*2. Какова результативность управления и в чем проявляются его отрицательные и положительные эффекты?*

Можно говорить о результативности управления в образовании с экономической, социальной, педагогической точки зрения. Очень часто при принятии тех или иных решений приоритет отдается экономической эффективности. Это имеет своим следствием выбор субъектами управления либерально-рыночных механизмов, ставку на потребности одного лишь бизнес-сообщества, игнорирование фактора общественного блага, социальной полезности образования. Отрицательные эффекты проявляются в дифференциации по качеству различных образовательных организаций, территорий, значительных потерях ресурсов (материальных, финансовых, человеческих), дегуманизации отношений участников образовательных отношений. Положительные эффекты наблюдаются в переводе отдельных образовательных организаций, образовательных систем в инновационный режим, создающий новое качество, выращивании новой управленческой культуры, подготовке новой популяции руководителей, опирающихся на современные технологии и практики управления.

*3. Каковы инновационные вызовы и инновационное поведение в системе образования и как на них реагирует управление?*

Значительное влияние на управление оказывает затянувшийся во времени процесс поиска концептуального ответа на вопрос о том, каков выбор России в условиях нарастающей глобализации, геополитической конкуренции: играть по собственным правилам или принять общую позицию, нередко агрессивно навязываемую. К числу неоспариваемых вызовов и новых реалий можно отнести становление информационного общества, геополитическое противоборство в сфере идеологии, нарастание цивилизационных угроз. В управлении реализуется модель догоняюще-компенсирующего типа, которая порождает непоследовательность шагов и решений, навязывание порой взаимоисключающих инноваций сверху, тревожное ожидание этих инноваций и даже усталость от непрерывных изменений. Субъекты образования и управления, находясь в определенных условиях администрирования и системе стимулирования их труда, порой стремятся имитировать изменения, форсировать инновационный процесс.

*4. Какова функция оценки в управлении образованием?*

Субъекты управления образованием всех уровней остро нуждаются в своевременной, объективной, надежной, валидной информации, обеспечиваемой функцией оценки. Вместе с тем насколько оценка востребована современным управлением, настолько же она игнорируется при принятии управленческих решений. Коэффициент использования даже первичной, статистической информации ничтожно мал, а затраты на ее сбор, обработку, хранение значительны. Сложилась и закрепляется парадоксальная ситуация, когда оценка в управлении образованием существует не ради определения, вскрытия тех или иных факторов, причин, проблем или тенденций, а ради самой себя. Это порождает недоверие к принимаемым управленческим решениям, отчуждение от управления непосредственных участников образовательного процесса, разрастание и бюрократизацию целого ряда линейных и функциональных структур.

*5. Какова роль нравственного фактора в управлении образованием?*

Смещение доминантности управления образованием на административную, правовую, технологическую составляющие, деперсонализация управленческих решений породили проблему снижения роли нравственного фактора. Это проявляется в принятии безальтернатив-

ных решений, смещении акцентов на формальную сторону, сомнительных кадровых назначениях, в популистских призывах. Наиболее неприемлемым является забвение такой нравственной категории, как ответственность (ответственность за последствия непродуманных инициатив и инноваций, выдвижение ложных целей и приоритетов, принятие решений на основе одних только соображений выгоды или экономической целесообразности).

Поднятый пласт проблем современного управления образованием обязывает нас предложить следующие меры по повышению качества и эффективности такого управления:

- повысить открытость структур управления образованием, скорректировать критерии и показатели эффективности их деятельности, возможно, с введением соответствующих стандартов качества, механизмов управляемой конкуренции;

- демонополизировать процесс принятия наиболее важных управленческих решений, касающихся сущностных основ образования, изменяющих стратегию его развития, затрагивающих интересы значительной части населения;

- перенастроить дуальный механизм управления образовательными системами с тем, чтобы уравновесить управление их текущим функционированием и управление развитием;

- установить и перераспределить в границах, определенных законодательством, полномочия и ответственность органов управления образованием, подчиненных им структур и образовательных организаций с введением научно обоснованных нормативов финансирования;

- перейти на практику реализации государственных (муниципальных) программ в образовании, обеспечить приемлемое финансирование всех структур, направлений, проектов и программ на уровне, гарантирующем конкурентоспособность отечественного образования и его развитие в соответствии с предъявляемыми вызовами общества;

- повысить производительность управленческих структур, выполняющих избыточные функции, за счет реального внедрения механизма аутсорсинга, делегирования части функций на более низкие уровни, а возможно, и за счет установления временного моратория на введение дополнительных функций;

- наделить руководителей образовательных организаций статусом государственных, муниципальных служащих с введением фиксированного срока конкурсного избрания на должность и механизма ротации.

## **Глава 3. СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

### **3.1. Опыт управления качеством в различных социальных системах (применительно к образовательной практике)**

Появление и развитие теории управления качеством связаны со сферой производства. Здесь она прошла сложную эволюцию и оформилась в самостоятельную отрасль научного знания [9, 87, 113, 130].

Наука об управлении качеством формировалась в условиях научно-технической революции, когда для решения многоплановых проблем качества не годились традиционные методы, спорадические, случайные мероприятия. Ее предметом являются закономерности управления качеством как техническим и социально-экономическим явлением. Она изучает различные аспекты качества – технический, организационный, экономический, социально-психологический [113].

Активный поиск способа управления качеством продукции в нашей стране начался в 1955 г. с разработки и внедрения системы бездефектного изготовления продукции. В последующие годы эта система эволюционировала, совершенствовалась (система бездефектного труда, комплексная система управления качеством продукции – КСУКП) [9, 130]. КСУКП является, в сущности, высшим достижением теории и практики управления качеством продукции. Эта система была внедрена в 70–80-е гг. XX в. на сотнях отечественных предприятий. И не случайно, что многие из положений западного менеджмента качества основываются на ее достижениях.

Основное содержание КСУКП – совокупность мероприятий, методов и средств, направленных на установление и поддержание необходимого уровня качества изделий при их разработке, изготовлении, обращении и потреблении.

КСУКП основана на трех ведущих положениях:

1. Управление качеством должно осуществляться на всех стадиях жизненного цикла продукции (ее высокий уровень должен закладываться при проектировании и разработке на основе передовых достижений науки, техники и технологий; достигаться в процессе производства на основе передовой технологии и бездефектного труда;



поддерживаться на стадии эксплуатации на основе регламентированных условий и форм обслуживания). Цель системы – сведение к минимуму потерь на всех трех стадиях.

2. КСУКП построена на принципах общей теории управления. Как система управления она представляет собой замкнутый контур. Ее основные элементы – планирование уровня качества, сбор, обработка информации, оценка на ее основе фактического уровня качества и сравнение его с заданным, выработка управляющих воздействий, направленных на обеспечение заданного уровня.

3. Основным регламентирующим элементом системы, ее методической, технико-экономической и правовой основой становится заводской стандарт или стандарт предприятия, точнее, комплекс стандартов.

Долгая и сложная история развития систем управления качеством производства продукции позволила оформиться фрагментарным сведениям в цельную теорию управления качеством. По мнению А. И. Субетто [113], ее можно представить в виде трех основных «слоев»: общей теории управления качеством (методологии, технологии и типологии), специальных (аспектных) теорий управления качеством (экономического регулирования качества, технологического и правового, организационного управления качеством и т. д.), объектных (предметных) теорий управления качеством (управления качеством продукции, качеством труда, качеством процессов и т. п.).

Сложный предметный состав теории обуславливает многообразие подходов к определению самого понятия «управление качеством». Анализ ряда определений показывает, что разные авторы делают акцент на следующих основных моментах [9, 32, 74, 87, 108, 113]:

- управление качеством рассматривается с точки зрения жизненного цикла объекта;
- в определение закладывается принцип оптимальности;
- управлению качеством отводится роль средства совершенствования существующей (функционирующей) системы;
- управление качеством рассматривается как одна из функций органов управления.

На наш взгляд, удачным является определение, данное В. Я. Белобрагиным: «Управление качеством – это целенаправленный, скоординированный процесс воздействия на предметы, орудия и средства труда, системы и комплексные системы, коллектив и отдельных работ-

ников, обеспечивающий достижение высшего общественного качества и относительной его устойчивости» [9, с. 30]. Система управления качеством продукции в его трактовке – это «комплекс постоянно действующих организационных, технических, экономических и идеологических мероприятий, методов и средств, направленных на установление, обеспечение и поддержание необходимого уровня качества продукции, соответствующего высшему общественному качеству, при ее разработке, производстве, хранении, транспортировке, эксплуатации или потреблении» [9, с. 30].

Ключевое значение для проектирования и внедрения систем управления качеством в сфере образования имеют следующие категории, положения теории управления качеством, сформулированные В. В. Окрепиловым [87]:

1) *законы управления качеством*: единство систем управления, соотносительность управляющей и управляемой систем, оптимальное сочетание централизации и децентрализации;

2) *принципы управления качеством*: плановость, эффективность, оптимальность;

3) *принципы формирования структур управления качеством*: иерархичность, единство распоряжений, рациональное сочетание коллегиальности и единоначалия;

4) *принципы формирования процесса управления качеством*: динамичность, непрерывность, оптимальность, цикличность;

5) *требования к процессу управления качеством*: оперативность, пропорциональность, экономичность, эффективность.

Управление качеством как достаточно сложный процесс можно представить только как многомерную классификацию управления [113]. Эта классификация, с одной стороны, определяет само управление качеством как вид управления, а с другой стороны, одновременно является и классификацией видов управления качеством. Анализ ряда работ по управлению качеством производства продукции [48, 63, 98, 121, 132] позволяет выделить *виды управления качеством*: экономический, социальный, технический, организационный, программный (программно-целевой) и оперативный, терминальный и оперативно-диспетчерский, оптимальный, перспективный (долгосрочный) и текущий, а также самоуправление.

Важное методологическое значение для теории и практики управления качеством образования имеет зарубежный опыт в области

материального производства. Анализ этого опыта показывает постоянное совершенствование и усложнение деятельности и систем, призванных обеспечить высокое качество. Сейчас система воззрений, подходов к проблеме управления качеством производства продукции и предоставления услуг наиболее сжато изложена в концепции TQM, реализованной с 2000 г. в международных стандартах качества ISO серии 9000. Как показано В. В. Окрепиловым, подходы к обеспечению качества продукции в западных странах усложнились: от элементарных операций контроля и проверки качества и испытания (сортировка, разбраковка и переделка) к созданию в 60-е гг. XX в. систем обеспечения качества, а затем в 70–80-е гг. систем управления качеством до принятия на вооружение в 90-е гг. концепции TQM [87].

Эта концепция предусматривает всестороннее, целенаправленное и хорошо скоординированное использование систем и методов управления качеством во всех сферах деятельности. Диапазон ее применения при рациональном использовании технических возможностей – от исследований и разработок до обслуживания после продажи при участии руководства и служащих всех уровней. TQM, по существу, является технологией руководства процессом повышения качества. Данный алгоритм отражен в международных стандартах качества ISO серии 9000. В них определены термины, дана процедура разработки и внедрения систем менеджмента качества в организациях и учреждениях, в том числе работающих в сфере услуг, представлены методы управления качеством основных и вспомогательных процессов, регламентируются процедуры аудита, самообследования и т. д.

С точки зрения проблем, рассматриваемых в монографии, международные стандарты семейства ISO имеют особое значение. Они оказывают методическую помощь при выборе и применении модели системы менеджмента качества, ее отдельных элементов, исходя из конкретных потребностей, особенностей и возможностей образовательной организации.

Анализ эволюции отечественных и зарубежных систем управления качеством в сфере производства позволяет составить общее представление об основных направлениях развития этих систем, использовать полученные знания и опыт в сфере образования.

Обобщая вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. Теорию управления качеством в сфере образования надо применять, учитывая взаимодействие методологии, технологии и типоло-

гии управления качеством, а также взаимодействие основных теоретических компонентов общей теории управления качеством (понятийного аппарата, принципов и законов, методов и видов управления качеством, функций управления, теории механизма управления качеством, теории проектирования организационных структур в системе управления качеством, квалиметрии управления).

2. Управление качеством образования является предметной областью общей теории управления качеством в силу специфики своего объекта (качество образовательного процесса, подготовленность обучающихся), новым управленческим подходом, призванным разрешить ряд противоречий в условиях инновационного развития российских образовательных организаций.

3. Управление качеством образовательного процесса в сфере образования является частным случаем программно-целевого управления, характеризуется многообразием видов и носит подчиненный характер по отношению к управлению образовательной организацией, образовательной системой вообще.

4. Идеи управления качеством образовательного процесса в сфере образования можно успешно реализовать только на основе концепции, созданной с учетом требований международных стандартов качества ISO. При этом важно учитывать достижения науки и опыт создания систем менеджмента качества в сфере производства и услуг, а также основные положения педагогики (достижения в области педагогической квалиметрии, внутриобразовательного организационного управления, педагогического менеджмента, педагогического проектирования, управления адаптивной образовательной организацией, теории содержания образования, качества знаний и т. п.).

Для применения стандартов качества в образовательных организациях необходимы их некоторая адаптация, уточнение, обусловленные целым рядом особенностей и условий образовательной деятельности. Эти особенности должны приниматься во внимание на всех этапах проектирования и внедрения систем управления качеством в сфере образования, определять состав их элементов и характер связи между ними.

При определении концепции системы качества особенности педагогических процессов и объектов обуславливают необходимость стандартизации целого ряда терминов и понятий. Было бы ошибочно оперировать терминами и определениями стандартов ISO, не интерпретируя и не адаптируя их к понятиям педагогики.

Исходный термин ГОСТ Р ИСО 9000–2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» – «поставщик». Под поставщиком понимается «организация, предоставляющая продукцию или услугу» [30, с. 10]. В контексте проблем общего руководства качеством термин «поставщик» можно заменить термином «организация». Для конкретных ситуаций, связанных с деятельностью образовательных организаций, последний термин более приемлем. Тем более что термином «организация» можно обозначать не только образовательную организацию в целом, но и отдельные ее звенья, организационные подразделения. Стандарты ISO допускают употребление термина «организация» в отношении и самостоятельных учреждений, и их подразделений.

Еще одним очень важным термином, введенным международными стандартами качества, является термин «потребитель». Им обозначается «лицо или организация, которые могут получать или получают продукцию или услугу, предназначенные или требуемые этим лицом или организацией» [30, с. 9]. Термин «потребитель образовательных услуг» имеет несколько значений. С одной стороны, это внутренние, прямые потребители – обучающиеся, с другой – внешние потребители – внеобразовательные системы, в которые поступают для продолжения образования или трудовой деятельности выпускники образовательных организаций. Несомненно, внутренними потребителями, хоть и не основными, являются родители обучающихся, участвующие в формировании заказа и в контроле качества образовательных услуг. Одной из существенных особенностей внутреннего потребителя в сфере образования является то, что он непосредственно участвует в основном процессе (образовательном), в некоторой степени влияя на него, определяя его сложность, успешность.

Для описания процедуры и механизма проектирования и внедрения систем менеджмента качества в сфере образования существенное значение имеет термин «программное средство» [30, с. 16]. В стандартах ISO он трактуется как продукт интеллектуальной деятельности, включающий в себя информацию. Перечень программных средств в сфере образовательной деятельности достаточно широк, он включает образовательные программы, учебные программы, программы развития образовательных систем, целевые программы, компьютерные программы диагностики и отчетности, концепции инклюзивного обучения, методические разработки по каждому из учебных предметов, методики формирования, развития универсальных учебных действий, матрицы компетенций и т. п.

В связи с расширением самостоятельности образовательных организаций вследствие реализации прав и полномочий, предоставленных Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», объем необходимых программных средств растет. Невозможность их унифицировать из-за различий в образовательных концепциях обуславливает необходимость разработки программного обеспечения (в лучшем случае адаптации) каждой образовательной организацией в отдельности. В результате расходуются значительные трудовые и финансовые ресурсы.

Педагогической интерпретации и расширенного толкования требует центральный термин международных стандартов семейства ISO – «качество». В действующем ГОСТ Р ИСО 9000–2015 качество определяется как «степень соответствия совокупности присущих характеристик объекта требованиям» [30, с. 14]. В стандарте разъясняется, что требования могут быть «обязательными», а также «могут предполагаться» [30, с. 14]. В регламентированных условиях или при заключении контракта потребности четко устанавливаются. Предполагаемые потребности надо выявить и определить.

В образовательной деятельности, на наш взгляд, есть и обязательные, и предполагаемые потребности. Вариантом обязательных потребностей являются ФГОСы, устанавливающие перечень образовательных результатов, требования к условиям реализации образовательных программ, которые образовательные организации должны соблюдать. Ряд нормативных документов устанавливает требования к обеспечению безопасности и сохранению здоровья обучающихся в ходе учебной деятельности. Предполагаемых потребностей в сфере образования значительно больше. Они отражают мнения, запросы и ожидания, социальный заказ разных сословно-профессиональных групп современной образовательной организации, потребность обучающихся во внимании и реализации личностного интеллектуального и творческого потенциалов.

Предполагаемые потребности меняются со временем, испытывают влияние моды, зависят от материального положения и социального статуса. Сейчас образовательные организации стараются реагировать на эти потребности, предлагая обучающимся программы разного уровня сложности, всевозможные варианты профилизации и специализации обучения, расширяя спектр образовательных услуг. Однако

предполагаемым потребностям свойственна одна особенность: их не всегда можно перевести в диагностируемые характеристики на основе критериев, как это представлено в стандартах ISO.

Если образовательная организация ориентируется на предполагаемые потребности, периодически проводит анализ требований к качеству внутренних и внешних потребителей, у нее должен быть перечень нормативно закрепленных и корректно обоснованных характеристик (модель выпускника, модель образованности, профессиональный стандарт педагога, характеристики образовательных и учебных программ и т. п.). Также должен быть инструментарий для оценки их выполнения (критерии, показатели, шкалы, квалитетрические методики, процедуры и технологии).

Принципиально важным является раскрытие трех направлений структурирования качества:

- функционального, связанного с разбивкой качества на свойства;
- субстратного, отражающего разбивку качества в зависимости от его носителей (педагоги, обучающиеся, родители, методисты, программно-методическая документация и т. д.);
- операционального, подразумевающего разбивку качества процессов (совокупность качеств операций, подпроцессов, действий), например, качество учебного процесса, качество проведения урока, качество методической работы.

Термин «процесс» в стандартах ISO трактуется как «совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих видов деятельности, использующих входы для получения намеченного результата» [30, с. 11]. Ресурсы являются непременным условием функционирования любого процесса.

*Продукция*, согласно стандарту, – результат процесса – «выход организации, который может быть произведен без какого-либо взаимодействия между организацией и потребителем» [30, с. 16]. Продукция бывает материальной (узлы, материалы), нематериальной (знания, понятия, компетенции, ценности), комбинированной, преднамеренной (с заданными, ожидаемыми свойствами), непреднамеренной (с нежелательными свойствами).

Сфере образования в значительной мере присуща такая категория продукции, как услуга. По определению стандартов ISO, услуга – это «выход организации, по крайней мере, с одним действием, обязательно осуществленным при взаимодействии организации и потреби-

теля» [30, с. 16]. Выше отмечалось, что образовательная услуга, с точки зрения внутреннего потребителя, характеризуется не только внутренней деятельностью педагогов как поставщиков услуги, но и внутренней деятельностью обучаемых, связанной с усвоением знаний, самосовершенствованием, саморефлексией, саморазвитием и т. п.

Термин «*образовательный процесс*» является основным в сфере образования. Это двуединый процесс обучения и воспитания. В его рамках осуществляется деятельность педагогов, административного, обслуживающего персонала, специалистов разных служб, а также самих обучающихся. Для функционирования образовательного процесса необходимы кадровые ресурсы, материально-финансовое и методическое обеспечение, образовательная инфраструктура (лаборатории, мастерские, кабинеты, рекреации, помещения культурно-досугового предназначения, спортивные залы, площадки и т. п.).

Результаты образовательного процесса многообразны и не сводятся только к получению услуг. Они являются итогом обучения, воспитания, развития, социализации обучающихся, методической работы, самореализации участников образовательного процесса, совершенствования многостороннего взаимодействия образовательной организации с ее социальным окружением.

Главным результатом образовательного процесса, его важнейшей характеристикой является *образованность* выпускника – мера достижения выпускником уровня развития отдельных свойств личности, в наибольшей степени отвечающего как потребностям его дальнейшего совершенствования и самореализации, так и сферам профессиональной подготовки и использования.

Другими результирующими характеристиками качества образовательного процесса являются:

- личностные достижения обучающихся и педагогов;
- результаты совершенствования образовательной системы, образовательного процесса;
- достижения образовательной организации, уровень ее влияния на общество, другие образовательные системы;
- выполнение учебного плана, запланированных мероприятий, полнота реализации целевых и долгосрочных программ;
- социальная эффективность деятельности образовательной организации и ее звеньев.



В международных стандартах ISO различаются понятия «обеспечение качества» и «управление качеством» [30, с. 11].

Под обеспечением качества понимается «часть менеджмента качества, направленная на создание уверенности, что требования к качеству будут выполнены» [30, с. 11].

Основное отличие управления качеством от обеспечения качества состоит в том, что управление предполагает активное воздействие на процесс, его корректировку с целью получения результата с заданными, программируемыми свойствами, характеристиками, параметрами, поэтому его можно считать активным способом воздействия на качество.

Управление качеством можно определить как комплексный, целенаправленный, скоординированный процесс воздействия как на образовательный процесс в целом, так и на его основные элементы с целью достижения наибольшего соответствия параметров его функционирования и результатов необходимым требованиям, нормам, стандартам и ожиданиям.

### **3.2. Управление качеством в сфере образования: проблемные вопросы и решения**

Последнее десятилетие для российского образования было связано с поиском концептуально новых направлений и приоритетов развития. Многие образовательные организации накопили определенный потенциал развития, вышли на новые подходы к решению давно назревших проблем, период поиска и интенсивной опытно-экспериментальной работы открыл для них широкие горизонты для дальнейшего совершенствования своих образовательных систем.

Многие из разрабатываемых в последние годы направлений (профильное, инклюзивное обучение, интеграция содержания учебных предметов, здоровьесберегающие технологии, психодиагностика, учебное тестирование и т. д.) потребовали некоего общего подхода, который смог бы интегрально представить отдельные локальные преобразования и новации в образовательном процессе. Вполне логично возникла идея управления качеством образования. Она подхвачена, воспринята широкой научно-педагогической общественностью, востребована практикой, стала внутренней потребностью работников образовательных организаций, органов управления образованием.

Данная идея является лейтмотивом всех преобразований, которые намечены по программе модернизации российской образовательной системы. Конечным результатом всех преобразований, своеобразным их мерилom должно стать качество образования.

В рамках реализации идеи управления качеством образования в образовательной практике повсеместно идет внедрение различного рода инноваций: разрабатываются квалиметрические методики, используются процедуры тестирования обученности, образовательными организациями ежегодно проводятся самообследования, внедряется мониторинг качества и многое другое. Порой введение новшеств носит стихийный характер, не отличается теоретической выверенностью и концептуальной стройностью.

В силу этого сегодня, с одной стороны, чрезвычайно важно теоретически осмыслить этот феномен, а с другой стороны, предложить конкретные шаги в данном направлении, подсказать новые идеи, помочь в поиске новых решений всем работникам образовательных организаций, которые всегда с той или иной степенью успешности решали и продолжают решать извечную проблему улучшения качества образования.

Среди проблем, которые особенно остро стоят на повестке дня и решение которых может дать новый импульс и определенный ориентир работе образовательных организаций и органов управления образованием в области качества, можно назвать следующие:

*1. Что есть качество образования, какой смысл мы вкладываем в это понятие?*

Ответ на этот вопрос лежит в области основных положений теории качества. Это прежде всего положение о системном понимании качества как совокупности свойств, а также вытекающие из него положения о структурности и иерархичности качества, принцип динамики качества (качество – величина непостоянная, изменчивая), принцип отражения (качество процесса с определенной вероятностью находит свое отражение в качестве результата), положение о трех направлениях структурирования качества (функциональном – структурирование по свойствам; морфологическом – по носителям качества, операциональном – по операциям, действиям, видам деятельности).

Мы стоим на позициях, что качество образования чрезвычайно сложное понятие, многогранный феномен, раскрываемый через множество измерений.

2. В настоящее время и в теории, и на практике остро встал вопрос: *как использовать в образовательных системах опыт и достижения теории управления качеством, накопленные в сфере промышленного производства и услуг?*

Изучение данного вопроса, опыт практического его решения при разработке систем менеджмента качества на уровне образовательных организаций и на региональном уровне позволяют предложить следующие направления:

- использование важнейших теоретических положений общей теории управления качеством (понятийно-категориального аппарата, принципов и законов управления качеством продукции и услуг, методов и видов управления качеством, функций управления, теории механизма управления качеством, теории проектирования организационных структур систем управления качеством, квалиметрии управления);

- принятие за основу при разработке политики в области качества на уровне образовательных организаций принципа ориентации на потребителя. Удовлетворение многообразных образовательных потребностей, запросов обучающихся, особенно в системе дополнительного образования, должно стать основой работы образовательных организаций в области качества, самым высоким его критерием;

- внедрение таких схем управления качеством образования, которые ориентируются на все этапы жизненного цикла охватываемых ими процессов и объектов. Иными словами, управление качеством должно осуществляться, начиная с этапа проектирования (образовательной программы, индивидуального образовательного маршрута и т. д.) и заканчивая проведением итоговой аттестации, подведением итогов работы и т. д.;

- включение в процедуру самообследования образовательной организации самообследования качества как одной из важнейших составных частей рефлексивного управления, без которого нет развития, нет осмысления своего прошлого опыта, настоящего и будущего состояния (самообследование по трем направлениям: качество процессов, ресурсов, потенциала – качество результатов – качество управления);

- освоение всего многообразия методов, средств и технологий управления качеством (технических, экономических, социально-психологических, математико-статистических и др.), отличных от педагогических, имеющих иную природу и назначение.

В целом можно сделать вывод, что управление качеством образования является предметной областью общей теории управления качеством и в силу этого оно должно базироваться на ее важнейших принципах, положениях, заимствовать накопленный опыт (при условии его целесообразности, адаптации, уместности и т. д.).

3. Из предыдущего логично вытекает вопрос: *как оптимально соединить в образовательных системах жесткие программно-целевые принципы управления качеством с принципами рефлексивного управления?*

Большинство систем управления качеством в сфере производства и услуг ориентировано на тотальный контроль, оценку, в том числе административную и внешнюю, предполагает документирование всех процессов, выполняемых процедур. Хотя известно, что уже в предыдущем поколении международных стандартов качества ISO серии 9000, вступивших в силу 1 января 2001 г., сделан шаг вперед в их соединении с концепцией TQM, предполагающей инициативу персонала организации, его участие в работах по улучшению качества.

В силу этого возникает особый вопрос: каково соотношение самоуправляемых начал и внешнего (жесткого, программно-целевого) управления? При ответе на данный вопрос оказывается, что управлять качеством образовательного процесса, например, в образовательных организациях, по типу и подобию заводского конвейера опасно и бесперспективно.

Участники образовательных отношений – равноправные, активные субъекты, со своими ценностями, убеждениями, волей, индивидуальными особенностями. В силу этого здесь велика роль (и это должно найти отражение при проектировании систем менеджмента качества в образовательных системах) самоанализа, самооценки, самоуправления. Необходимо расширение круга субъектов управления качеством на региональном, муниципальном и локальном уровнях, в том числе создание общественно-государственных независимых структур, внедрение соответствующих механизмов выработки управленческих решений, передача ряда функций и полномочий по управлению качеством на нижележащие уровни управленческой иерархии, выработка и сохранение определенного баланса между внешней и внутренней оценкой, формирование ценностного отношения к качеству в среде педагогов, управленцев.

4. Вопрос о том, *по какому пути пойти при создании системы оценочных стандартов, как спрогнозировать желаемое состояние*

*образовательной системы*, так или иначе выстраивается вокруг одного из двух взаимоисключающих друг друга подходов: *нормативного и ситуационного* – при определении перспектив развития образовательной системы. Сегодня очевидно, что ФГОС не содержит всех требований к качеству образования. Необходима разработка целого комплекса стандартов как оснований оценки качества, ориентиров его улучшения по таким аспектам, как качество функционирования и развития образовательной системы, образовательной организации, качество условий для реализации основных образовательных программ, качество методической, воспитательной работы, качество управления образовательными системами.

Нормативность не может не присутствовать в сфере образования, в системах менеджмента качества. Ее отсутствие и, как следствие, нерегулируемая инициатива могут привести и к формированию тупиковых образовательных маршрутов, и к перегрузкам обучающихся, и к потере управляемости.

При этом стандарты не должны рассматриваться как альтернатива творчества, активности субъектов образовательной деятельности. Основная их цель должна состоять в том, чтобы обеспечить условия для проявления такой активности. Это возможно, когда в системах качества будут «присутствовать» все типы стандартов: обязательные и рекомендательные; опережающие; документально оформленные и не-оформленные; стандарты требований, норм, процедур, технологий; государственные и негосударственные стандарты (стандарты общественных организаций, ассоциаций, образовательных организаций).

Кроме того, непременным условием является требование, чтобы стандарты как механизмы нормативного регулирования отражали политику в области качества, сформулированную в образовательных организациях, в муниципальной, региональной образовательной системе. Ориентация их на модель качества, основные аспекты качества образования обеспечивает комплексность такого регулирования.

Таким образом, вопрос о выборе приоритетного подхода при определении желаемого состояния образовательной системы (нормативного или ситуационного) в каждом конкретном случае должен решаться особо. Однозначно только можно утверждать, что необходимо их сочетание для того, чтобы гарантировать определенный уровень каче-

ства образования и вместе с тем не допустить деформации процессов самоуправления, самоорганизации.

5. Вопрос о том, как должны соотноситься системы менеджмента качества регионального, муниципального уровня и уровня образовательной организации, возникает из-за того, что в сфере образования уместно вести речь только лишь об интегрированных системах управления качеством многоуровневого непрерывного образования. Принцип многоуровневости в построении систем качества означает, что системное управление качеством образования не ограничивается рамками образовательной организации, а осуществляется также и на других уровнях.

Сейчас отмечается некоторая неравномерность в становлении систем качества различного уровня. Более интенсивно этот процесс идет на федеральном и региональном уровнях. Если говорить о предпочтительности выбора вариантов построения многоуровневой системы управления качеством в сфере образования («сверху-вниз» или «снизу-вверх»), то более перспективным представляется вариант, связанный с наличием двух встречных потоков проектных и внедренческих работ.

Для того чтобы можно было говорить о сложившейся системе качества на том или ином уровне, необходимо наличие следующих ее обязательных атрибутов:

- организационных структур, которые реализуют весь спектр функций, видов управления качеством;
- документов системы качества в виде разработки политики в области качества, руководства по качеству, методологических и методических инструкций;
- системы документооборота, управления документацией и данными;
- основных процедур системы качества, в том числе процедур самообследования, контроля и регулирования основных и вспомогательных процессов и видов деятельности, предупреждения нежелательных результатов, внутренних проверок качества, статистического контроля качества;
- управления качеством на всех этапах жизненного цикла основных объектов и процессов в рамках образовательной системы;
- программ качества по отдельным значимым направлениям.

Если же говорить о комплексном совершенствовании существующих в сфере образования систем управления качеством, приближении их к нормативной модели, то оно должно осуществляться по следующим направлениям:

- создание пакета нормативных документов и организация документооборота;
- подготовка (обучение) персонала (в том числе экспертов, аудиторов по качеству, специалистов в области внедрения статистических методов, самообследования, мониторинга и т. д.);
- совершенствование организационных структур и механизма управления качеством;
- наращивание всех видов ресурсов в образовательной системе;
- улучшение основных и вспомогательных процессов и видов деятельности;
- внедрение рабочих процедур системы менеджмента качества;
- развертывание оценочно-критериальных комплексов различного назначения, в том числе системы мониторинга качества образования;
- внедрение механизма и инструментария оценки самой системы менеджмента качества.

6. Среди ведущих идей, положений, принципов, которые составляют основу систем менеджмента качества в сфере образования, можно выделить следующие:

- идею использования всех возможностей и потенциала для улучшения качества образования;
- идею стандартизации как ценностно-смыслового и нормативного закрепления требований к качеству;
- идею адекватности по сложности субъекта управления качеством объекту в виде качества образования в целом и его отдельных составляющих;
- идею технологизации (в отношении процессов, процедур);
- идею формализации как условие оценки качества образования, построения эффективных моделей управления им;
- идею дуальности организации и управления (управление качеством на основе информации «от прошлого» и «от будущего»);
- положение о многокритериальности описания качества на том или ином уровне образовательной системы;

- положение о гетерогенности (неравномерности) развития основных элементов системы менеджмента качества в силу различных стартовых условий, инерционности, ресурсоемкости;
- принцип общественно-государственного характера деятельности субъектов управления качеством в сфере образования;
- принцип многоуровневого организационного построения систем менеджмента качества в сфере образования;
- принцип многовариативности организационных и технологических решений в рамках отдельных систем;
- принцип динамичности (постоянное развитие и совершенствование) систем.

Обозначенные в данном пункте проблемные вопросы и приведенные развернутые ответы на них отражают позицию авторов по такому важному и актуальному направлению, как внедрение системных методов управления качеством образовательных организаций. Данные вопросы не исчерпывают всего их многообразия. Нами сделана попытка выделить лишь главные, наиболее значимые для современной ситуации и условий вопросы. Представляется, что практика внедрения систем менеджмента качества на уровне образовательных организаций, муниципальном и региональном уровнях привнесет в данное инновационное направление новые идеи, обогатит его, подтвердит или опровергнет выдвинутые теоретические положения.

### **3.3. Клиентоориентированный подход в системах и процедурах оценки качества образования**

Клиентоориентированный подход, характерный для бизнеса, завоевывает все новые и новые сферы, в том числе и те из них, которые, как может показаться, не предполагают его использование. Торговые компании, бизнес-структуры, предоставляющие населению различные услуги, успешно используют в маркетинговых целях клиентоориентированные лозунги типа «клиент всегда прав», «все ради клиента». Имеются попытки механически перенести их на сферу образования, обозначив ее как сферу, где предоставляются и потребляются услуги. В силу этого обратимся к данной проблеме с учетом той значимости, которую имеет качественное образование для социокультурной модернизации в России. Тем более важна данная проблема в условиях концептуального выбора и построения систем оценки качества различного уровня.



В настоящее время продолжается относительно длительный период становления и развития систем оценки качества, их организационно-процессуального оформления, нормативно-правового обеспечения. Несмотря на значительный крен в сторону вертикализированной, официальной (по линии государства и уполномоченных им структур) оценки, в конце первого десятилетия XXI в. наметилась тенденция к оценке качества образования и вскоре был зафиксирован вначале на уровне министерских приказов, а затем на уровне отраслевого федерального закона ряд совершенно новых для современной России процедур оценки качества образования: профессионально-общественная аккредитация образовательных программ, независимая оценка качества образования (Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования», указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», приказ Министерства образования и науки РФ от 5 декабря 2014 г. № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность», Методические рекомендации Минобрнауки России по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утвержденные заместителем министра образования и науки Российской Федерации А. Б. Повалко 3 апреля 2015 г., Методические рекомендации Минобрнауки России по расчету показателей независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утвержденные заместителем министра образования и науки Российской Федерации А. Б. Повалко 15 сентября 2016 г.).

Необходимо отметить, что данные тенденции, явления были подготовлены логикой и предшествующим ходом относительно стихийного формирования систем и процедур оценки качества в сфере общего и профессионального образования. Имеется в виду включение в состав комиссий по аккредитации образовательных организаций и ко-

миссий по проведению государственной итоговой аттестации представителей работодателей, вузов, профессионально-общественных структур, запуск в штатном режиме с середины 10-х гг. XXI в. процедуры Единого государственного экзамена, проведение онлайн-тестирования обученности студентов учреждений среднего и высшего профессионального образования, включение в процедуру аккредитации вузов экспертизы учебных планов, учреждение многочисленных общественных рейтингов, в том числе рейтингов с высокими ставками по линии Министерства образования и науки Российской Федерации.

Значительное влияние на использование клиентоориентированного подхода в системах и процедурах оценки качества образования оказал инновационный опыт применения отдельными образовательными организациями международных стандартов качества ISO серии 9000, опыт их участия в региональных и национальных конкурсах в области качества. Подход TQM в значительной, определяющей мере привнес в системы менеджмента качества ориентацию на потребителя, на его удовлетворенность, стремление выявить установленные и предполагаемые потребности прямых и опосредованных потребителей и в максимальной степени удовлетворить их. Данный подход с 1997 г. (момента учреждения премии) доминирует среди критериев Национальной премии Правительства Российской Федерации в области качества.

Отдельно следует остановиться на так называемых рыночных предпосылках клиентоориентированного подхода. Дело в том, что рыночная среда, органично присущая ей конкуренция заведомо предполагают, что потребитель отдает предпочтение товару, услуге с меньшей стоимостью и большим, лучшим набором потребительских свойств. Извечная дилемма между себестоимостью и качеством товара, услуги исторически обусловила во второй половине XX в. выделение двух подходов в политике качества и состязательность между ними. Первый, преимущественно используемый товаропроизводителями Европы и США, предполагает создание и выпуск товаров, чьи потребительские свойства рассчитаны на среднюю покупательскую способность. Второй, характерный для Японии, ориентирует товаропроизводителей на создание товара с лучшим набором потребительских свойств, чем у конкурентов, но при этом требует обеспечить его доступность (в плане стоимости) для потребителей. Таким образом, и в том и в другом случае решаются некие оптимизационные задачи, связанные с обеспечением баланса качества и стоимости товара, услуги для потребителя.

Справедливости ради следует отметить, что стоимостный фактор является для потребителя существенным, определяющим, но не единственным фактором в оценочной ситуации. Достаточно часто потребитель, клиент при вынесении своей оценки удовлетворенности тем или иным товаром, услугой оперирует также критериями, оценочными суждениями, связанными с престижностью, эксклюзивностью, конкурентностью и даже наличием отдельных свойств и характеристик, подходящих именно для него.

Таким образом, требования, запросы, предпочтения потребителя, клиента играют значительную роль в управлении качеством, в выстраивании субъектами рынка стратегии непрерывного улучшения качества. Тем не менее, не умаляя в целом клиентоориентированный подход, следует отметить, что даже в сфере материального производства (не говоря уже о сфере нематериального производства) он имеет свои ограничения, особенности применения и использования. Например, совершенно очевидно, что никто всерьез не будет воспринимать результаты опроса жителей о качестве питьевой воды, поступающей по водопроводу. Для этого существуют объективные параметры качества воды, определяемые с помощью лабораторных методов квалифицированными специалистами в области химического анализа.

В основе применения клиентоориентированного подхода в системах и процедурах оценки качества образования лежит выделение двух важнейших составляющих качества любого объекта или процесса, а именно: внутреннего системно-социального качества и внешнего системно-социального качества. Первый аспект качества связан с его оценкой и восприятием теми, кто проектирует продукцию (услугу), создает их посредством живого труда, обеспечивает определенные потребительские свойства. Второй аспект качества связан с его оценкой и восприятием теми, кто непосредственно или опосредованно потребляет, использует товар (услугу). В данных ситуациях оценки применяются совершенно различные основания, критерии, подходы, логика.

Прямого или опосредованного потребителя образовательных услуг не интересует или почти не интересует процесс разработки основной образовательной программы, рабочих учебных программ, проектирования учебного плана, модификации обучающих методик, использования на уроках, занятиях цифровых образовательных ресурсов. Его в большей мере может интересовать возможность образовательной

организации и ее педагогических работников создать обучающемуся условия для продолжения образования на следующем уровне, сохранения его здоровья, обеспечить социальную справедливость, комфортные условия пребывания в данной организации и т. п. Иногда такие оценки и оценочные суждения, представленные в качественных (номинативных) или простых количественных шкалах, носят ярко выраженный эмоционально-экспрессивный характер. Они подвержены влиянию случайных факторов, являются непрофессиональными, иногда тенденциозными.

Возникает резонный вопрос: каким образом включить оценку прямого потребителя образовательных услуг (по сути, клиента) в современные системы и процедуры оценки качества образования? Для этого необходимо ответить на ряд других производных, частных, сопутствующих вопросов, расставить акценты, исходя из отечественной традиции, существующего правового поля.

Во-первых, ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» трактует образование как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности с целью интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Это означает, что клиентоориентированный подход хоть и имеет право быть, но не должен преобладать в силу того, что наряду с обучающимися и их родителями, другими заинтересованными сторонами применительно к результатам и эффектам образования могут и должны выступать государство, общество, работодатели, последующие потребители в цепочке непрерывного образования.

Во-вторых, сложившиеся региональные социокультурные отечественные традиции и уклады даже в современных рыночных условиях поддерживают скорее кооперацию, нежели конкуренцию со всеми вытекающими последствиями. Добавим к этому, что в условиях пространственной рассредоточенности и распределенности образовательных организаций очень сложно или практически невозможно сти-

мулировать конкуренцию в области качества с учетом выбора, оценок и предпочтений прямых потребителей. Часто фактор доступности может нивелировать значение фактора качества.

В-третьих, неспецифическая педагогическая культура подавляющего большинства населения, так или иначе связанного с образованием, не позволяет адекватно и объективно оценивать его качество, как это бы сделали представители профессионального педагогического сообщества. К тому же добавим, что на сегодняшний день такие оценочные профессионально-педагогические, профессионально-общественные структуры практически не сложились и формирование их естественным путем займет достаточно длительное время.

Логично возникают вопросы: что предпринимается для исправления ситуации, что предстоит сделать?

Отвечая на первый вопрос, следует отметить, что государство в лице Правительства Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации предприняло значительные усилия, чтобы сделать образование, деятельность образовательных организаций более транспарентными, т. е. открытыми (требования размещать информацию об образовательной деятельности на сайтах, обязательность процедуры ежегодного проведения самообследования образовательной организации и т. д.). Органы исполнительной власти (Президент, Правительство Российской Федерации) инициировали, а законодательная власть закрепила в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» новую процедуру независимой оценки качества образования, предполагающую значительную роль в оценочном процессе прямых потребителей образовательных услуг (постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и обновления информации об образовательной организации», приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией»; приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию»).

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации даже установлен комплекс обобщенных критериев для такой оценки: открытость и доступность информации об организациях, осуществляющих образовательную деятельность, комфортность условий, в которых осуществляется образовательная деятельность, доброжелательность, вежливость, компетентность работников, удовлетворенность качеством образовательной деятельности организаций. Данные критерии являются обязательными для процедуры независимой оценки качества образовательной деятельности, проводимой не реже одного раза в три года. Они предполагают прямое участие в оценке родителей обучающихся образовательных организаций, дошкольных образовательных организаций, студентов профессиональных образовательных организаций (приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 декабря 2014 г. № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность», приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22 июля 2015 г. № 116н «О составе информации о результатах независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, оказания услуг организациями культуры, социального обслуживания, медицинскими организациями, размещаемой на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, и порядке ее размещения»). Также имеется богатый и достаточно продолжительный опыт использования родительской оценки качества образовательных организаций (родительские рейтинги), качества профессиональной деятельности педагогов посредством современных интернет-сервисов, сервисов мобильной связи и т. п.

Отвечая на второй вопрос (что предстоит сделать), можно воспользоваться следующими идеями:

- провести родительский всеобуч по качеству образования;
- использовать социологические методы для получения родительской оценки качества образования;
- создать законодательную инициативу введения профессионально-общественной аккредитации в отношении тех основных и допол-

нительных образовательных программ, которые не подпадают под требование Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части государственной аккредитации (образовательные программы дошкольного образования, дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные профессиональные программы);

- дифференцировать родительскую оценку качества основных и дополнительных образовательных программ, реализуемых конкретной образовательной организацией;

- ввести в состав показателей независимой оценки качества образовательной деятельности показатели стоимости, суммарных затрат (в расчете на одного обучающегося) на реализацию той или иной основной образовательной программы, программы дополнительного образования.

Таким образом, клиентоориентированный подход, несмотря на существующие трудности и ограничения своего применения, может и должен занять свое место в системах и процедурах оценки качества образования. Его применение имеет значительный потенциал влияния на процессы улучшения качества образования. Ориентация на клиентоориентированный подход одновременно может служить для образовательных организаций неким стимулом к инновационным изменениям, улучшению своей деятельности, повышению ее открытости.

### **3.4. Теоретические основы построения систем качества в сфере многоуровневого непрерывного образования**

Результатом реформ в образовании последних лет стало формирование многовариантной системы образовательных организаций, ориентированной на инновационное развитие. Это обуславливает необходимость поиска механизмов обеспечения качества образования, адекватных сложившейся ситуации.

Одним из перспективных направлений обеспечения высокого качества образования, как уже указывалось во второй главе, является разработка и внедрение в образовательную практику систем качества, которые хорошо зарекомендовали себя в сфере производства и услуг.

В этой связи актуальна разработка системы качества многоуровневого непрерывного образования (СК МНО). Она интегрирует усилия многочисленных участников управленческого процесса, создает свое-

образное поле для формирования качества образования во всех его аспектах (качество процессов, результатов, текущего функционирования образовательной системы, развития и т. д.).

Де-факто система качества как комплекс организационных структур, социальных, экономических и иных мероприятий частично создана, функционирует, развивается и совершенствуется. К основным ее составляющим следует в первую очередь отнести процедуры аккредитации и лицензирования образовательных организаций, комплекс ФГОСов и нормативных документов, систему ведомственной статистической отчетности и т. п.

Однако анализ данной системы с позиций современных достижений науки и мирового опыта управления качеством показывает, что необходимо разработать целостную концепцию СК МНО, чтобы получить своеобразный ориентир для дальнейшей работы.

Основаниями для разработки такой концепции являются ведущие положения квалитологии как триединой науки о качестве (теория качества, теория оценки качества, или квалиметрия, теория управления качеством), концепции TQM, международных стандартов качества ISO серии 9000, системологии, образованиеведения, теории управления и т. д.

Анализ тенденций обеспечения качества образования в России позволяет выделить в числе основных следующие принципы организации СК МНО:

- общественно-государственный характер деятельности субъектов управления качеством;
- наличие системообразующего фактора в виде ФГОСа;
- многоуровневость построения системы качества;
- многовариантность организационных и технологических решений на разных уровнях системы качества.

Как показывает сопоставительный анализ, конкретные механизмы управления качеством образования, набор основных компонентов модели качества и общие акценты могут сильно отличаться в разных странах и регионах. Отчетливо просматривается тенденция к разделению институциональной оценки качества образования на внутреннюю и внешнюю. Причем внутренней оценке (самообследованию образовательной организации) отводится роль инструмента для определения своих сильных и слабых сторон, информационной базы для принятия соответствующих мер.



По мнению специалистов, все многообразие вариантов систем управления качеством образования на уровне страны обусловливается именно конкретным соотношением между внутренней и внешней оценкой. Опыт стран с развитыми системами управления качеством образования показывает, что существует ряд факторов, учет которых необходим при создании таких систем (наличный уровень качества образования, оценочная культура педагогов, позиция субъектов управления в образовательных системах, психологические аспекты и т. п.).

Суммируя опыт разных стран по созданию национальных систем обеспечения качества образования, можно уверенно сказать об актуальности разработки локальных (на уровне отдельной образовательной организации) систем качества с выделением внутренних критериев, показателей, формированием оценочных процедур, определением управленческих задач и реализуемых функций. Это убеждение подтверждается результатами анализа принципов государственной политики России по обеспечению качества образования, первых шагов по формированию ОСОКО.

На наш взгляд, СК МНО нельзя понимать узко, только лишь как инструмент управления качеством образования. В ее рамках комплексно решаются вопросы общего управления образовательной системой, ее жизнеобеспечения, а также специфические вопросы обеспечения качества образования и управления им. Функции управления качеством носят сквозной характер по отношению ко всем функциям общего управления, они «присутствуют» в них, наполняя их своим содержанием.

В свете такого подхода стирается грань между традиционно выделяемыми в любой системе управления функционально-линейной и программно-целевой структурами, формируются интегральные организационные построения, рабочие процедуры, управленческие подходы.

Системное управление качеством – это новая парадигма управления в сфере образования, связанная с выдвижением качества в ряд приоритетных задач функционирования образовательной организации. Эффективность системы качества, например, образовательной организации, достигается тогда, когда весь педагогический коллектив исповедует идеологию системного управления качеством, участвует в работах по управлению качеством.

Основой любой системы качества является управленческая деятельность, направленная на упорядочение и оптимизацию основных и вспомогательных процессов, совершенствование рабочих процедур. С методологической точки зрения важно представлять соотношение управляемых и неуправляемых составляющих управленческого процесса.

Неучтенные факторы в сфере образования – это в основном факторы внутриличностного и межличностного порядка, факторы, связанные с мотивационными основаниями образовательной деятельности. Эти факторы делают невозможной реализацию в полном объеме программно-целевого управления, основанного на тотальном учете и регулировании всего, что определяет потенциальное и реальное качество.

В сфере образования в отличие от сферы производства и услуг системы качества не могут иметь в числе своих отправных начал жесткие схемы управления, предполагающие наличие строго регламентированных процедур выполнения работ и контроля за ходом их выполнения. В сфере образования в системах качества скорее более уместными и реальными будут компромиссные варианты в виде разных технологий. Педагогическая технология, например, подразумевает наличие в составе основных операций, действий таких элементов, которые поддаются описанию, регламентации, формализации, прозрачны и воспроизводимы, несмотря на индивидуальный стиль их выполнения.

Существует, однако, опасность, что чрезмерная технологизация образовательной деятельности в интересах управления ее качеством приведет к свертыванию рефлексивных процессов, снижению общего мотивационного потенциала, замедлению темпов развития образовательной системы.

Таким образом, альтернативы органическому сочетанию в рамках СК МНО программно-целевых (управляемых) и синергетических (неуправляемых) начал управления качеством не существует. Здесь уместно говорить лишь о выборе их своеобразного баланса на том или ином этапе внедрения (развертывания) системы качества.

Одним из принципов построения СК МНО является принцип многоуровневости. Он означает, что системное управление качеством образования не ограничивается рамками образовательной организации, а осуществляется также и на внешнем уровне. Это обусловлено сложной природой качества образования, состоящего из двух больших и относительно самостоятельных блоков: 1) внутреннего системно-

социального качества (качество выпускников, образовательного процесса и т. п.); 2) внешнего системно-социального качества (влияние образования на социальные и экономические процессы в обществе).

В отношении образования можно сказать, что требования к его качеству формируются не только в связи с удовлетворением потребностей отдельной личности, но также во многом благодаря тому, что образование выполняет функцию воспроизводства интеллектуальных ресурсов общества. Это означает, что система качества образовательной организации не может и не должна выполнять все многообразие задач по управлению качеством образования как сложного системного объекта.

Объективно система качества образовательной организации является системой первичной, организационно и функционально входящей в систему более высокого порядка (система качества муниципальной или региональной образовательной системы).

Уровневость в построении СК МНО, таким образом, означает, что для каждой образовательной системы (образовательная система школы или вуза, муниципальная, региональная образовательные системы, страновая образовательная система) должны разрабатываться свои системы качества с определенным набором общих специфических компонентов, задач, функций.

Первичную систему качества (систему качества образовательной организации) с системами качества муниципального, регионального, федерального уровней объединяют общие цели (разделенные по уровням), ряд инвариантных (общих) элементов в виде единых программ качества, норм и каналов материально-технического обеспечения, нормативных документов, процедур контроля, мониторинга качества, подготовки и переподготовки кадров и т. п.

Можно утверждать, что система качества образовательной организации изоморфна (подобна) системе качества, например, региональной образовательной системы. Обе системы находятся в режиме постоянного обмена информацией, разного рода ресурсами. Направления и интенсивность обменных процессов характеризуются тесной зависимостью от принятых и нормативно закрепленных норм взаимодействия субъектов образовательной деятельности (разграничение прав, ответственности и полномочий, уровень автономности деятельности образовательной организации, отчетность и т. д.).

Несмотря на наличие общих, инвариантных элементов в составе систем качества разного уровня, их композиционное построение может существенно отличаться. Это обусловлено различием основных и вспомогательных процессов, спецификой целей и задач.

Если сравнивать в этой связи систему качества образовательной организации и систему качества, например, региональной образовательной системы, то для первой основным является образовательный процесс, для второй – управленческий процесс. Сообразно этому формируется определенный состав рабочих элементов, направленных на обеспечение качества основных и вспомогательных процессов, соответствующих результатов.

В связи с решением проблемы построения СК МНО можно сделать следующие выводы:

1. В современных условиях существует достаточная теоретико-методологическая база для проектирования и внедрения в сфере образования систем качества разного уровня и назначения. В качестве этой базы выступают достаточно проработанные вопросы выбора критериев и показателей оценки качества в образовательных системах, применения образовательных, профессиональных и социальных стандартов в образовании, разработки процедур аккредитации, моделей квалиметрического мониторинга образовательных процессов и результатов и т. п.

2. Управление качеством образования является предметной областью общей теории управления качеством в силу специфики объекта (качество образовательного процесса, подготовки выпускников образовательных организаций). Это новый управленческий подход, призванный разрешить ряд противоречий в период инновационного развития системы образования. Управление качеством образования является частным случаем программно-целевого управления, характеризуется многообразием его видов и носит подчиненный характер по отношению к общему управлению образовательной системой.

3. Идея управления качеством образования может быть успешно реализована только на основе концепции многоуровневого построения систем качества. Эта система предполагает ситуационный подход к формированию организационных структур, системное представление объекта управления, достижение оптимального сочетания функционально-линейных и программно-целевых структур, наличие в технологическом блоке двух взаимосвязанных контуров управления (управление качеством текущего функционирования и управление каче-

ством развития), а также согласование методик и процедур диагностики и оценивания на различных уровнях.

Данные методологические выводы являются общими для систем качества всех уровней, начиная от уровня образовательной организации и заканчивая федеральным уровнем. Для систем качества в образовательных организациях характерны свои специфические принципы и закономерности.

Цель системы качества образовательной организации состоит в интеграции организационных, методических, научных, кадровых усилий и ресурсов с учетом многообразных факторов и условий с целью достижения высокого качества образовательного процесса и его результатов, отвечающих лучшим образцам и соответствующим стандартам.

В основе концепции системы качества образовательной организации лежат следующие идеи:

- реализация на практике квалиметрического подхода к организации и анализу образовательного процесса, заключающегося в расширении номенклатуры диагностируемых сторон и свойств, выделении механизмов функционирования и развития, процессуальной и результирующей сторон;
- использование существующей в образовательной организации организационно-штатной структуры, развертывание на ее базе программно-целевых структур управления качеством с учетом их рациональной сочетаемости с функционально-линейными структурами;
- достижение высокого уровня скоординированности в действиях, управленческих решениях участников образовательного процесса, субъектов управления качеством, оптимальное распределение функций, прав и полномочий, высокий уровень компетентности и квалиметрической культуры представителей администрации, педагогических работников, специалистов разных служб и функциональных звеньев;
- учет многообразных видов обменов, связей и отношений системы качества образовательной организации с аналогичными системами более высокого порядка, внешней средой.

Движущие силы развития и совершенствования системы качества образовательной организации определяются разрешением следующих противоречий:

- между современными требованиями к качеству образования, обеспечиваемому образовательной организацией, и ограниченными воз-

возможностями для удовлетворения этих требований с применением традиционных подходов к управлению образовательными организациями, образовательным процессом;

- инновационными процессами в образовании и отсутствием механизма обеспечения их согласованного и положительного воздействия на качество образования;

- уровнем развития теории и практики внедрения систем управления качеством в разных социальных системах и степенью освоенности данного направления в образовании;

- многообразием качественных признаков, структур и процессов, присущих современному образованию, и стихийно сложившимися системами управления ими.

Концепция системы качества образовательной организации строится на следующих основных методологических положениях:

1) технология системы качества образовательной организации может характеризоваться многовариантностью технологических решений конкретных задач по управлению качеством объектов и процессов с учетом наличного потенциала, средств воздействия, обозначенных приоритетов и т. п.;

2) система качества образовательной организации должна ориентироваться на свое постоянное развитие и совершенствование, развитие и совершенствование технологий управления качеством образования по мере расширения информационных баз данных, достижения результатов;

3) в системе качества образовательной организации в равной мере могут быть представлены разнообразные виды деятельности (от воспитательной, методической, учебной до управленческой). Имеет место также деятельность, материализовавшаяся в результатах прошлого труда. Соответственно, выделяются разные субъекты деятельности, включая и самих обучающихся, что позволяет говорить о наличии интегрального субъекта деятельности;

4) временное пространство системы качества образовательной организации наполняют жизненные циклы объектов, процессов разной продолжительности (от нескольких месяцев до 11 лет), характеризующиеся повторяемостью, часто на новом качественном уровне.

Ведущими закономерностями внедрения и функционирования системы качества образовательной организации являются:

- дуализм процесса развития системы качества (на основе одновременного учета информации «от прошлого» и информации «от будущего»);
- объективная обусловленность результативности системы качества уровнями развития и функционирования ее основных компонентов;
- неравномерность развития основных компонентов системы качества в ходе ее эволюции, обусловленная стартовыми условиями, инерционностью отдельных составляющих, различиями в ресурсоемкости их внедрения;
- интеграция, дифференциация процессов, явлений и связей системы качества по мере ее развития, возникновение новых структур, форм и способов принятия решений;
- зависимость сроков полного развертывания системы качества в образовательных организациях, последовательности этапов ее внедрения от разных исходных условий (организационных, педагогических, методических, материально-финансовых, кадровых), ресурсных возможностей образовательных организаций, влияния внешних и внутренних факторов;
- повторяемость большинства процессов, видов деятельности и явлений в рамках системы качества, сочетание коротких, средних и длинных циклов их осуществления и совершенствования.

Изложенные выше положения, идеи, закономерности являются исходными для моделирования систем качества в рамках многоуровневого непрерывного образования.

### **3.5. Многоуровневая междисциплинарная методология и концепция стандартизации в сфере образования**

В связи с повышением внимания со стороны общества и отдельных граждан к качеству образования возрастает роль стандартологии и нормологии в сфере образования. Это подтверждается широким использованием в нашей стране образовательных стандартов, введением Единого государственного экзамена, вхождением в европейское и мировое образовательное пространство в рамках Болонского процесса. Настоящий пункт посвящен чрезвычайно важной для современного этапа развития образования проблеме – созданию научной базы для разработки

стандартов качества образования. Предпринята попытка решения таких важных в этом отношении вопросов, как интеграция комплекса научных дисциплин и теорий с целью формирования научного базиса для разработки стандартов качества образования, определение стратегии разработки и совершенствования стандартов качества образования.

Анализ разработки стандартов качества образования в России и за рубежом позволяет выявить ряд недостатков:

1) отсутствие национальных стандартов качества образования затрудняет разработку четких, объективных, общепризнанных критериев оценки;

2) нерешенность многих проблем в области разработки стандартов качества образования обусловливается нехваткой кадров, отсутствием у них специальной (правовой, экономической, профессиональной, методической, психологической, этической) подготовки и трудностями как с финансированием подготовки кадров в области стандартологии, так и с финансированием самого процесса разработки стандартов;

3) недостаточная разработанность теоретических аспектов стандартов качества образования, представление стандартов в описательно-повествовательной форме затрудняют их использование в оценочной деятельности;

4) ограниченность в общении участников разработки стандартов качества образования связана с неразвитостью соответствующих каналов профессиональной коммуникации (конференции, форумы, конгрессы по проблемам стандартизации качества образования);

5) консерватизм органов управления образованием направлен против использования инноваций в этой важной области государственной образовательной политики;

б) пониженная роль образовательных организаций, других субъектов образовательной деятельности негативно влияет на разработку стандартов качества образования и их использование в управлении качеством предоставляемых образовательных услуг.

Методология есть особая отрасль знаний, которая ориентирована на раскрытие принципов, концепций, функций, методов, процедур и правил.

Методология, по Г. П. Щедровицкому, принципиально отличается от науки, поскольку предмет методологии – это «деятельность познания, мышления, или, если говорить более точно, вся деятельность человечества, включая не только собственно познание, но и производство» [133, с. 158].



Методология всегда системна и научна. Это есть проявление системологии через категорию метода. Можно говорить о принципе системолого-методологической дополнительности [114].

Методология стандартизации опирается на системологию (это есть системная методология), системогенетику (это есть системогенетическая методология), теорию проектирования систем (оргпроектирование), теорию инвариантов, теорию стандартологии, теорию параметризации (параметрических рядов).

Методология стандартизации изучает:

- цели стандартизации, ее место в теории управления качеством;
- объекты стандартизации;
- адресность стандартов, сферу их действия (на какие субъекты деятельности в материальном и/или идеальном производстве они распространяются);
- отношения совместимости, сопряжения стандартов с другими блоками законодательно-нормативной базы;
- типы стандартов и их системную организацию;
- структуру (архитектонику) стандартов как объектов разработки;
- общие принципы стандартизации и процессов ее поддержания и обновления;
- функции стандартов;
- механизмы реализации стандартов.

Важнейшим компонентом методологии являются принципы стандартизации:

1. *Принцип всеобщности управления качеством.* В соответствии с этим принципом «стандарт» всегда несет в себе содержание «нормы качества».

2. *Принцип организации системы стандартов, исходя из принципа полного жизненного цикла, или «петли качества»* (последнее понятие является синонимом жизненного цикла и было введено в научный оборот в 60-х гг. XX столетия западными специалистами по качеству, а затем возведено в ранг принципа организации стандартов в системе ISO серии 9000) [30].

3. *Принцип преемственности, или принцип системогенетической функции стандартов.* В соответствии с этим принципом «стандарты» предстают как носители социогенетики (социального, технологического, культурного и этнического наследования и т. д.).

4. *Принцип цикличности развития стандартов.* Механизм цикличности обновляемости стандартов корреспондируется с цикличностью обновляемости «объекта стандартизации».

5. *Принцип гибкости и адаптивности системы стандартов.* Гибкость и адаптивность системы стандартов обеспечивает, как правило, иерархическая организация системы стандартов с выделением «общих», «частных» и «специализированных» стандартов и/или гармонизация обязательной и рекомендательной частей стандарта.

6. *Принцип модульной организации.* Проблема модуля в «стандарте» только заявлена как проблема в методологической практике стандартизации.

7. *Принцип совместимости системы «стандартов процессов» и «стандартов продуктов»* на базе квалиметрического принципа отражения «качества процессов в качестве результатов».

8. *Принцип совместимости стандартов, регламентирующих «качество функционирования систем» («стандартов обеспечения») и «качество развития систем» («стандартов улучшения» и/или «опережающих стандартов»).*

Методология стандартизации включает в себя раскрытие методологии проектирования стандартов, применения конкурсных механизмов, технологии достижения консенсуса в обществе, в секторах экономики и духовно-идеального производства при принятии решений о введении стандартов, раскрытие цикла жизни, или «петли качества» самого стандарта и/или системы стандартов [112].

Основаниями создания научной базы для разработки стандартов качества в сфере образования являются:

- методология стандартизации непрерывного образования в России (В. И. Байденко, В. П. Беспалько, Н. А. Селезнева, В. М. Соколов, Ю. Г. Татур, В. Д. Шадриков);
- системология образования (Л. А. Майборода, О. Г. Прикот, А. И. Субетто, В. Д. Шадриков, Г. П. Щедровицкий);
- концепция фундаментализации образования (И. А. Зимняя, Л. А. Майборода, А. И. Субетто);
- концепция непрерывного образования, психологические, педагогические, социологические основы непрерывного образования (В. П. Казначеев, Н. А. Лобанов, Н. А. Селезнева, Ю. Г. Татур);

- методология программно-целевого планирования в образовании (Е. Н. Голубкова, Н. Т. Иванова, Л. Ф. Преснякова, В. А. Тамбовцев и др.);

- методологические и теоретические основы современного образованиеведения (Н. В. Кузьмина, О. Е. Лебедев, Н. Д. Никандров, М. Н. Скаткин, В. А. Слостенин, А. И. Субетто, А. П. Тряпицина и др.);

- работы, затрагивающие проблемы управления в обществе и социальных системах, программно-целевого управления, менеджмента (М. Альберт, В. Г. Афанасьев, А. И. Берг, А. И. Богачек, Д. М. Гвишиани, Э. Деминг, М. Мескон, Б. З. Мильнер, А. Н. Омаров, Г. С. Поспелов, П. Самуэльсон, Д. Френсис, В. Хойер и др.);

- исследования в области управления образовательными системами и управления качеством образования, педагогической инноватики (Е. С. Березняк, Н. Н. Булынский, Ю. В. Васильев, Г. Г. Габдуллин, Т. М. Давыденко, А. М. Данкман, Б. С. Иванов, И. А. Ивлиева, А. И. Жилина, В. И. Зверева, В. Ю. Кричевский, В. С. Лазарев, О. Е. Лебедев, А. М. Моисеев, А. А. Орлов, В. П. Панасюк, М. Пиатровски, В. И. Подобед, М. М. Поташник, Н. А. Селезнева, С. А. Степанов, А. И. Субетто, Е. П. Тонконогая, В. П. Топоровский, С. Ю. Трапицын, П. И. Третьяков, О. Г. Хомерики, П. В. Худоминский, В. В. Чекмарев, И. К. Шалаев, Т. И. Шамова, Е. А. Ямбург и др.).

Образовательный стандарт, по версии А. И. Субетто, есть форма закрепления социальной нормы в сфере образования, которая может включать в себя образовательную норму (норму содержания образования), гражданственно-правовую, нравственно-воспитательную, норму физического развития в образовательном пространстве (валеологическую), профессиональную норму [112].

Образовательный стандарт всегда есть стандарт качества образования. Регламентация качества образования – его главная функция.

Стандарт вообще и стандарт в образовании выполняют следующие *функции*:

- 1) обеспечение необходимого уровня качества. В этой функции стандарт выступает (через механизмы лицензирования, аккредитации и сертификации в образовании) в качестве инструментария управления качеством;

- 2) гарантирование необходимого уровня качества;

3) сохранение взаимозаменяемости и/или эквивалентности (по качеству) «продуктов» и «процессов» в разных учреждениях, регионах и т. д., объединяемых определенным сектором экономики или социальной жизни;

4) осуществление нормативного целеполагания. Стандарт служит формой целеполагания. Опережающие стандарты расширяют данную сферу, реализуя прогнозно-ориентирующую функцию;

5) согласование действий, процессов. Данную функцию выполняют общие стандарты, стандарты, возглавляющие системы стандартов. В принципе, координационная функция выполняется любым стандартом;

6) обеспечение единства в разнообразии (упорядочивание разнообразия). Эта функция по отношению ко ФГОСу трансформируется в функцию обеспечения единого образовательного пространства и профилактики возможности появления «тупиковых образовательных маршрутов»;

7) защиту прав потребителей. В сфере образования данная функция приобретает особое значение в тех «секторах» образования, где образовательные услуги покупаются или частными лицами, или заказчиком – юридическим лицом (на контрактной основе). В эту же функцию входит подфункция защиты здоровья обучающихся в образовательных организациях и в целом здоровья нации [112].

*Нормой качества образования* называется выявленная, общепризнанная и документально зафиксированная система требований к качеству образования и действующих (регламентов) механизмов их обеспечения и реализации, соответствующих потребностям развития государства, общества и личности.

Требования, фиксируемые в норме качества образования, должны находиться в динамическом отношении адекватности к потребностям, т. е. фиксировать циклическую эволюцию разнообразия потребностей в образовании со стороны государства, общества и человека. Само отношение адекватности и есть качество «нормы качества образования».

В структуре норм качества образования на уровне образовательной организации выделяются *педагогические* (социально-педагогические) нормы качества образования, отражающие требования к процессам воспитания, обучения, дидактическим системам, образовательным технологиям, а также *нормы систем качества* или систем управления качеством в образовательных системах, в которых используются требования и нормы международных стандартов качества ISO серии 9000 и концепции TQM.

Задачи построения общероссийской и региональных систем оценки качества образования остро поставили вопрос о разработке унифицированных подходов к проведению оценки качества образования, связанных с применением норм и стандартов как исходных оснований для оценки качества образования по широкому спектру направлений.

С учетом общетеоретических положений нормологии и стандартологии можно предположить, что концепция регионального стандарта качества образования может содержать общие принципы и указания, которыми должны руководствоваться различные образовательные организации, предоставляющие образовательные услуги. Данные принципы и указания обеспечивают основу для создания эффективной системы оценки качества образования, способствуют упорядочению работы по оценке качества образования в регионе, содержат концептуальное видение системного менеджмента качества на региональном уровне, определяют перспективу создания комплекса средств и инструментария, технологий оценки качества образования на различных уровнях региональной образовательной системы. Очевидно, что концепция регионального стандарта качества образования также должна учитывать региональные, национальные и этнокультурные потребности народов, населяющих тот или иной регион.

Региональный стандарт качества образования – документ, содержащий совокупность требований к функционированию и развитию региональной системы образования, деятельности образовательных организаций и педагогических работников, результатам освоения основных и дополнительных образовательных программ. Эти требования основываются на балансе интересов и совместной ответственности личности, общества и государства. Стандарт качества образования, таким образом, есть социальная норма, в которой отражены требования к качеству образования со стороны различных заказчиков и потребителей образовательных услуг.

Региональный стандарт качества образования призван определить общие подходы к обеспечению качества образования на региональном уровне и составить основу для разработки аналогичных стандартов для муниципального и институционального уровней.

Стандарт способствует реализации федеральной и региональной политики в сфере образования, его применение призвано гарантировать сохранение единого образовательного пространства, обеспечивать должный уровень качества образования. В силу того, что государст-

венный образовательный стандарт не учитывает всех требований к качеству образования, назначение регионального стандарта качества состоит в том, чтобы охватить такие аспекты, как качество функционирования и развития образовательных систем и образовательных организаций, качество научно-методической, воспитательной, опытно-экспериментальной работы, качество управления сетью образовательных организаций и всеми видами ресурсов. В силу этого региональный стандарт качества образования согласуется с требованиями обязательных стандартов в части обеспечения качества образования и проектирования систем менеджмента качества (ФГОС, ГОСТ Р ИСО 9001–2015, ГОСТ Р 52614.2–2006) и дополняет их.

Региональный стандарт качества образования должен разрабатываться органом исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере образования, с привлечением общественного профессионального педагогического и экспертного сообщества, структур гражданского общества, общественных организаций, союзов и ассоциаций и утверждаться органом законодательной власти региона как субъекта Российской Федерации. С точки зрения стабильности важно, чтобы региональный стандарт качества образования подвергался пересмотру не чаще одного раза в пять лет.

Стандарт должен носить обязательный характер и применяться в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования детей, среднего профессионального образования, высшего образования, дополнительного профессионального образования.

Стандарт должен разрабатываться в соответствии с Конституцией Российской Федерации, кодификационными и отраслевыми федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, регулирующими образовательную деятельность, концепцией ОСОКО, учитывать действующие международные правовые акты, обязательства выполнения которых приняла на себя Российская Федерация.

Разработка регионального стандарта качества образования должна способствовать:

- обеспечению конкурентоспособности регионального образования;
- созданию единого образовательного пространства на региональном, субрегиональном и территориальном уровнях;

- обеспечению устойчивого развития региональной образовательной системы;
- созданию условий для повышения открытости образовательных систем, формированию механизма государственно-общественного управления ими;
- принятию обоснованных управленческих решений органами управления образованием различных уровней, представительными органами власти;
- повышению объективности оценки образовательных систем, их экономической и социальной эффективности;
- обеспечению конкурентоспособности региональной экономики;
- развитию нормативно-правовой базы образования, разнообразию форм получения образования различными категориями граждан, включая взрослое население;
- интеграции ступеней непрерывного образования;
- обеспечению высокого качества обучения и воспитания;
- инновационному развитию региональной сферы образования;
- появлению конкуренции на рынке образовательных услуг;
- формированию механизма интеграции региональной образовательной системы в образовательное пространство федерального округа и страны, выработке региональной политики в области образования;
- созданию основы для проведения сравнительных исследований в области образования, внедрению в управление инновационных подходов и процедур оценки, экспертизы и аудита качества образования;
- выстраиванию механизма независимой оценки качества образования, появлению негосударственных, коммерческих и некоммерческих структур, реализующих функции аудита, экспертизы, мониторинга качества образования;
- появлению на рынке образовательных услуг новых типов и видов образовательных организаций, профессионально-педагогических общественных организаций, ассоциаций и союзов, форм интеграции системы образования с другими секторами экономики и социальной сферы.

Учитывая современные достижения нормологии и стандартологии вообще и образования в частности, педагогики, квалитологии, теории управления, системологии, других теорий и наук, можно сфор-

мулировать основные принципы, определяющие построение и применение регионального стандарта качества образования:

- взаимосвязь, взаимодополнение и преемственность системы стандартов;

- стабильность стандарта;

- всеобщность управления качеством;

- организация системы стандартов исходя из требований положения о полном жизненном цикле;

- выполнение стандартами системообразующей функции;

- цикличность развития стандартов;

- гибкость и адаптивность системы стандартов;

- совместимость системы стандартов процессов и видов деятельности и стандартов результатов, качества функционирования образовательных систем и качества их развития;

- учет и баланс интересов и потребностей системы образования, общества, государства, работодателей, граждан;

- учет региональных особенностей, национальных и этнокультурных потребностей народов, населяющих регион;

- ориентация стандарта на многоаспектность качества объектов, процессов, педагогических и социальных результатов образовательной деятельности;

- демократичность процедур оценки и экспертизы качества образования;

- адекватность стандарта требованиям и ожиданиям потребителей и заказчиков образовательных услуг, профессионально-педагогического, родительского, местного, регионального и территориального сообществ, партнеров системы образования;

- учет и согласование внутреннего и внешнего системно-социального качества;

- ведущая роль стандарта в механизмах проектирования и внедрения систем менеджмента качества (систем управления качеством);

- фиксация в стандарте гарантий открытости информации о механизмах, процедурах и результатах оценки качества образования в рамках действующего законодательства.

Основной целью регионального стандарта качества образования является создание системы гарантий и механизма обеспечения качества функционирования и развития систем образования, результатов



деятельности образовательных организаций и педагогических работников, результатов освоения обучающимися основных и дополнительных образовательных программ.

Задачами регионального стандарта качества образования являются:

- создание единых подходов к обеспечению качества образования на всех уровнях региональной образовательной системы;
- установление ответственности и полномочий органов государственного и муниципального управления, администрации образовательных организаций, педагогических работников, заказчиков и потребителей образовательных услуг с целью обеспечения высокого качества образования;
- повышение уровня эффективности образовательных систем.

Региональный стандарт качества образования принимается с целью выполнения им следующих функций:

- определения роли региональной системы образования в развитии региональной экономики, формировании человеческого капитала и повышении качества жизни населения региона;
- консолидации и интеграции деятельности в области обеспечения качества образования;
- гарантирования необходимого уровня качества образования в регионе;
- определения эквивалентности качества результатов образовательной деятельности в различных муниципалитетах, типах и видах образовательных организаций;
- нормативного целеполагания;
- обеспечения единства в разнообразии (упорядочивания разнообразия);
- защиты прав потребителей;
- мотивации к непрерывному улучшению качества образования;
- оценки качества образования, нормативного обеспечения контрольно-оценочных процедур в системе государственно-общественного управления качеством образования (сертификация, лицензирование, аккредитация, надзор и контроль за выполнением законодательства в сфере образования и др.);
- нормативного закрепления и фиксации региональной политики в сфере образования;
- прогнозирования развития региональной образовательной системы.

Концептуальными основаниями, определяющими построение и применение регионального стандарта качества образования, являются следующие положения:

- приоритетность международных, федеральных, обязательных и официальных стандартов и норм качества образования;
- системность построения стандартов качества в региональной образовательной системе;
- разнообразие стандартов, устанавливающих требования к качеству образования;
- особый статус стандарта качества образования в структуре нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования;
- ориентация стандарта на текущие и перспективные потребности регионального рынка труда и образовательных услуг;
- возможность включения в стандарт норм, требований, регламентов, содержащихся в нормативно-правовых актах региона, Российской Федерации, международном законодательстве, межотраслевых, отраслевых, международных стандартах, включая стандарты негосударственных союзов и ассоциаций.

Региональный стандарт качества образования устанавливает единые требования к обеспечению качества в сфере образования:

- подготавливает стратегические документы развития региональной образовательной системы (программа развития, политика в области качества);
- разрабатывает содержание образования (национально-региональный аспект, базисный учебный план, основные образовательные программы);
- создает условия для осуществления образовательной деятельности, управления ресурсами и инфраструктурой;
- обеспечивает управление сетью образовательных организаций;
- осуществляет процедуры контроля, аудита, экспертизы, мониторинга, оценки качества образования;
- контролирует качество социальных и педагогических результатов образовательной деятельности;
- предъявляет требования к системам обеспечения и оценки качества образования и проверке эффективности их применения.

С точки зрения концептуального видения регионального стандарта качества образования важно определить организационно-методические положения его разработки и утверждения. Представляется, что основанием для разработки стандарта может выступать концепция и техническое задание. Разработка стандарта должна осуществляться на конкурсной основе под управлением регионального оператора, назначенного распоряжением руководителя субъекта Российской Федерации или Законодательного собрания. До представления стандарта для утверждения Законодательным собранием региона проект стандарта подлежит публичному обсуждению в соответствии с процедурой публичных слушаний и одобрению не менее чем 2/3 представителей органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования.

На первом этапе слушаний в Законодательном собрании региона должны участвовать представители общественных организаций, ассоциаций, союзов, уставными целями которых являются образовательная деятельность и содействие образовательной деятельности. Важно, чтобы стандарт не подвергался коррекции и пересмотру в течение трех лет с момента его принятия.

Инициатива по коррекции и пересмотру стандарта может принадлежать как высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, так и председателю и депутатам Законодательного собрания, органу исполнительной власти региона, осуществляющему управление в сфере образования.

Таким образом, изложенные выше концептуальные положения позволяют говорить о региональном стандарте качества образования как о нормативно-программно-методическом документе, призванном зафиксировать требования к качеству образования, отразить характер инновационных процессов в региональной системе образования, служить ориентиром для разработки и внедрения в образовательную практику новых технологий, организационных форм, моделей и подходов.

\*\*\*

В завершение данной главы обращаем внимание на то, что в образовательных системах различного уровня наряду с контуром текущего функционирования в рамках развертывания инновационных процессов сложился контур развития, позволяющий им активно адаптироваться к изменяющимся социально-экономическим условиям, со-

вершенствоваться в направлении все более полного удовлетворения запросов, пожеланий потребителей, заказчиков образовательных услуг, общества в целом.

В данной связи важно обратить внимание на развитие региональной инновационно-образовательной сети, которая представляет собой совокупность взаимодействующих формальных и неформальных структур в статусе юридических и неюридических лиц, реализующих экспериментальные, инновационные, апробационные, стажировочные программы (проекты), субъектов управления инновационной деятельностью, нормативно-правовой базы, а также обеспечивающей инфраструктуры и ресурсов.

Требуется формирование эффективной системы взаимодействия управленческих и педагогических кадров в инновационной образовательной среде региона. Ключевым в данной системе выступает процесс использования различных каналов, способов передачи информации и работы с ней.

Построение и реализация модели системного менеджмента качества в региональной образовательной системе на основе концепции информатизации должны осуществляться на основе принципов соответствия, опережения и прогностической направленности, стабильности, выделения основного звена, оптимальности, системности и преемственности, дуальности, технологичности, рефлексивности.

Системный менеджмент качества в региональной системе образования с позиций информатизации предполагает выделение проблемы применения информационных технологий в отдельный программно-целевой блок, описание процесса применения информационных технологий в соответствии с требованиями международных стандартов качества ISO серии 9000, учет потребностей в получении своевременной, надежной и валидной информации всех заинтересованных сторон, обеспечение разносторонних системно-коммуникационных связей поставщиков, заказчиков, потребителей образовательных услуг, социальных партнеров системы образования, общественности.

Внедрение изменений в региональных образовательных системах в контексте информатизации неразрывно связано с педагогическим проектированием как процессуальной основой инноваций.

Очевидно, что формирующиеся региональные системы обеспечения качества образования должны ориентироваться не просто на экстенсивное наращивание средств, способов, каналов передачи и обработки информации, а в первую очередь проектировать такие модели информационного взаимодействия участников образовательного процесса и алгоритмы работы с информацией, которые бы позволяли применять эффективные управленческие решения в ситуациях многовариантности выбора.

Инновационная практика уже сейчас предлагает множество таких моделей и средств: сетевую образовательную организацию и сетевой регион, сетевые педагогические сообщества, специализированные сайты, статистические методы контроля качества, процедуры онлайн-тестирования обучающихся и выпускников, технологии экспресс-оценки качества образования, имитационное моделирование с применением специальных программных средств, статистических пакетов, информационные порталы, девайсы, платформы дистанционного обучения и др.

Вместе с тем анализ показывает, что индуктивный подход на региональном уровне к решению вопросов информатизации, осуществление спорадических мероприятий, применение не согласованных между собой технологий и процедур, практика внедрения инноваций по схеме «сверху-вниз» ведут к целому ряду негативных последствий и затруднений с точки зрения управления качеством: получению информации, обладающей низкими прогностическими возможностями, непригодной для использования в управлении, создающей «шумы» в контурах управления, невозможности интегрированного, совместного и многократного применения отдельных технологий и процедур, дублированию или блокированию информационных потоков на различных уровнях управления, низкому коэффициенту полезного действия использования информации и т. д.

В силу указанных выше причин представляется необходимым выдвижение проектно-квалитативного подхода к решению вопросов информационного обеспечения процедур управления качеством в условиях формирования региональной инновационной образовательной сети. Его применение предполагает, что осуществляемая в рамках решения указанной проблемы технологичная, инструментализованная,

целеориентированная, вариативная, преобразующая социально-образовательная деятельность может иметь своими ключевыми результатами построение такой модели информатизации, которая позволит оптимизировать каналы получения, процедуры обработки и технологии использования информации о качестве различных объектов и процессов, повысить степень открытости образовательной системы, прозрачности и согласованности процедур управления образованием и оценки его качества на различных уровнях, удлинить циклы управления, снизить вероятность принятия ошибочных стратегических решений, обеспечить большую управляемость инновационными процессами, повысить качество социальных и педагогических результатов, обеспечиваемых региональной образовательной системой.

Однако не будем забывать, что центральным элементом проектно-квалитативного подхода является проект. К настоящему времени сложилось два принципиальных подхода к трактовке данного понятия. Один из них основывается на определении проекта через набор существенных признаков, таких как наличие конкретной цели, установленные временные рамки, отдельный бюджет, ограничения по выделенным ресурсам. При данном подходе проект есть временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги и результата.

Развитие образовательной организации на основе данного подхода предполагает увеличение числа инновационных проектов и повышение их сложности. Зачастую проекты встраиваются в жизненные (циклические) процессы организации, что требует установления отличий проектной деятельности от жизненных процессов

Однако прежде всего проект – это изменение или реформирование существующей системы с целью ее развития и дальнейшего совершенствования. Соответственно, иной подход, которого придерживаются большинство отечественных специалистов (В. И. Воропаев, Н. И. Ильин, А. И. Кочетков, И. Г. Лукманова, С. Н. Никешин, В. Д. Шапиро и др.), состоит в трактовке проекта как изменения какой-либо системы посредством целенаправленной организованной деятельности. В данном случае также выделяется целевой аспект, однако упор делается не на признаках, а на сущности той деятельности, которая связывается с понятием проекта.

Как показывает практика, для многих областей деятельности совместно с проектно-квалитативным подходом используется процессный подход как гарантия реализации инновационного проекта.

Проектно-квалитативный подход, как правило, предполагает уникальную деятельность. Он наиболее подходит для мероприятий, которые проводятся впервые или имеют существенные ключевые отличия от других. Процессный подход наиболее применим к анализу операционной деятельности организации, рассчитан на неоднократность, повторяемость процессов.

Данные подходы имеют много общих черт. Так, одним из элементов проекта является процесс его выполнения. Таким образом, в проектно-квалитативном подходе присутствуют интегрированные, встроенные элементы процессного подхода. Проектная методология позаимствовала у процессного подхода декомпозицию основной задачи на фазы с целью упрощения отслеживания сроков и ресурсозатратности по каждой фазе, которая является специфическим набором процессов. Также можно отметить, что целью как проектно-квалитативного, так и процессного подходов является улучшение деятельности организации путем перехода из действительного состояния в желаемое: в управлении процессами – путем совершенствования отдельных процессов и всей операционной деятельности на их основе, а в проектно-квалитативном – путем реализации проекта как уникального комплекса действий, осуществляемого для решения организационной задачи.

Основным различием и, соответственно, «границей водораздела» между подходами является сфера их применения: проектно-квалитативный подход преимущественно используется при создании нового продукта, технологии, а процессный подход – для анализа эффективности текущей операционной деятельности и поиска возможных резервов для ее улучшения. На практике данные подходы применяются в комплексе.

## **Глава 4. КАЧЕСТВО В МЕХАНИЗМАХ УПРАВЛЕНИЯ – ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОД**

### **4.1. Концептуальные основы управления качеством образования**

Система образования в России является сферой услуг, удовлетворяющей образовательные потребности населения. Сегодня наша страна располагает огромной сетью учебных заведений, объединяющей на начало 2016 г. порядка 90 тыс. образовательных организаций. Так, к концу 2015 г. насчитывалось 39,5 тыс. дошкольных образовательных организаций (в 2000 г. – 51,3; прирост составил 11,8) с общим числом воспитанников 6,3 млн человек (в 2000 г. – 4,3 млн человек; прирост составил +2,0 млн) [103, с. 138]. Число общеобразовательных организаций на начало 2016 г. составило 43,4 тыс. (к концу 2000 г. – 70,4 тыс. организаций; прирост составил –27 тыс.) с численностью обучающихся на начало 2015/16 уч. г. 14,7 млн человек (в 2000/01 уч. г. – 20,6 млн человек обучающихся; прирост составил 5,9 млн) [103, с. 139]. Профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих, служащих, к 2016 г. стало 747 (к концу 2000 г. – 3,9 тыс.; прирост составил –3,1 тыс.); численность студентов на начало 2015/16 уч. г. составляла 686 тыс. человек (на начало 2000/01 уч. г. – 1,7 млн; прирост составил – 993) [103, с. 143]. Профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, на начало 2016 г. насчитывалось 2,9 тыс. (к концу 2000 г. – 2,7 тыс. организаций; прирост составил +188) с численностью обучающихся 2,2 млн человек на начало 2015/16 уч. г. (на начало 2000/01 уч. г. – 2,4 млн человек обучающихся; прирост – 181) [103, с. 144]. Образовательных организаций высшего образования на начало 2016 г. насчитывалось 893 (к концу 2000 г. – 965 организаций; прирост составил 72) с численностью студентов на начало 2015/2016 уч. г. 4,7 млн человек (на начало 2000/01 уч. г. – 4,7 млн человек обучающихся, прирост составил +25) [103, с. 147].

Всего на начало 2016 г. образовательных организаций насчитывалось 87,4 тыс. с общим числом обучающихся (воспитанников) – 28,7 млн человек на начало 2015/16 уч. г. По сравнению с 2000 г. их



количество сократилось на 41,8 тыс. образовательных организаций (к концу 2000 г. насчитывалось 129,2 тыс. организаций) и на 4,8 млн человек число обучающихся (на начало 2010/11 уч. г. насчитывалось 33,6 млн человек). Следует отметить, что численность населения России на начало 2016 г. составила около 146,5 млн человек, что незначительно отличается от данных 2001 г. – 146,3 млн человек [103, с. 79]. При этом нужно учитывать, что в 2014 г. демографическую картину страны поправило вхождение в состав Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя. Численность населения на Крымском полуострове на 1 января 2015 г. составила 2,3 млн человек [14].

Таким образом, сегодня обучением и воспитанием охвачено порядка 29 млн человек, из которых 22,08 % являются воспитанниками дошкольных образовательных организаций, 51,36 % – учащимися общеобразовательных организаций, 2,38 % – обучающимися профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих, служащих, 7,57 % – студентами профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена; 16,61 % – студентами образовательных организаций высшего образования.

Система образования объективно работает на следующих рынках: образовательных услуг, обеспечивая удовлетворение потребностей граждан в образовании и воспитании; труда, обеспечивая удовлетворение потребностей работодателей и специалистов; интеллектуальных товаров, обеспечивая удовлетворение потребностей заказчиков в новых знаниях, технологиях, наукоемкой продукции. Соответственно, говоря о качестве, мы имеем в виду как продукт деятельности, так и услугу.

Услугой, по определению Ф. Котлера, является любое мероприятие или выгода, которые одна сторона может предложить другой и которые в основном неосязаемы и не приводят к завладению чем-либо [54]. Приобретая услугу, потребитель получает процесс производства чего-либо, что он сам не может или не умеет делать.

Услуги обладают специфическими характеристиками: неосязаемостью, неотделимостью от источника, непостоянством качества и несохраняемостью. Сам же процесс создания услуги имеет существенное отличие от производства товаров [134, с. 19]:

- потребительские запросы часто трудно идентифицировать и измерить, так как потребители сами определяют уровень своих притязаний (у всех потребителей он разный);

- оказание услуг обычно требует индивидуализированного подхода;
- результат услуг, как правило, не материален;
- услуги производят и потребляют одновременно, их нельзя хранить, запастись или проверить до момента предоставления;
- к процессу предоставления услуги часто привлекаются сами потребители;
- для услуг, предусматривающих личные контакты, важно качество человеческого взаимодействия, поэтому поведение и моральные устои сотрудников существенно влияют на качество получаемых услуг.

Образовательные услуги относятся к числу таких услуг, в результате которых происходят изменения в самом человеке, при этом на результат оказания услуги влияют психические или физические особенности непосредственно потребителя услуги. Их сущность заключается в обеспечении овладения обучающегося тем или иным уровнем готовности к различным видам деятельности. Получая от потребителя запрос на овладение способами деятельности, образовательная организация реализует образовательную программу, что позволяет обучающемуся освоить необходимые знания, умения и навыки (владения).

Образовательный минимум основных образовательных программ определяют ФГОСы, равно как максимальный объем учебной нагрузки обучающихся и требования к уровню их подготовки. Следует отметить такую специфическую черту образовательной услуги, как многочисленность заказчиков: личность, общество и государство. При этом обучаемые, даже по достижении должного уровня нервно-психического развития, далеко не всегда могут точно определить необходимый им уровень подготовки. Соответственно, разрабатывать учебные программы по их запросам довольно сложно, учитывая и тот факт, что формулируют они их в единицах собственной будущей успешности, приблизительно понимая, какие виды деятельности и на каком уровне должны они для этого освоить. Поэтому при разработке образовательных программ образовательные организации в основном ориентируются на государственные требования к программам разного типа и вида и в меньшей степени на запрос потребителей.

Важной особенностью образовательной услуги является сложность подбора критериев и показателей оценки полученного результата с целью сравнения его с требованиями заказчиков и потребителей. Кроме того, ряд образовательных результатов зависит от большого

числа нерегулируемых, случайных, а зачастую не зависящих от образовательной организации факторов, действие которых невозможно учесть. Тем не менее в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., принятой 17 ноября 2008 г. № 1662-р, стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

О повышении качества результатов образования на разных уровнях как приоритетном направлении развития образования заявлено в Государственной программе РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р «Развитие образования на 2013–2020 гг.». При этом речь идет не просто о повышении качества образования относительно тех критериев, которые использовались ранее, но и об обеспечении соответствия образовательных результатов меняющимся запросам населения, а также перспективным задачам развития российского общества и экономики.

В ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» качество образования представлено как комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия ФГОСам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

Следует отметить, что качество образования имеет определяющее значение для успешного развития любой страны. Революционное изменение технологий, опирающихся на высочайший уровень интеллектуальных ресурсов, и связанная с этим геополитическая конкуренция ведущих стран мира в борьбе за такие ресурсы становятся важнейшими факторами, определяющими не только экономику, но и политику нового века. Несомненно, такая глобальная проблема не может решаться на уровне отдельно взятой образовательной организации, она требует целенаправленных и скоординированных усилий государства, общества и каждого образовательного учреждения.

Сегодня государственный контроль и надзор за качеством образования направлен на обеспечение единой государственной политики в сфере образования, повышение качества подготовки обучающихся, рациональное использование средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование системы образования. Осуществляется данный контроль государственными органами управления образованием в соответствии с их компетенцией, предусмотренной Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», постановлениями Правительства, регламентирующими деятельность Министерства образования и науки РФ, Федерального агентства по образованию РФ и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки РФ.

Внешняя оценка качества в системе российского образования ориентирована на стандарты и показатели эффективности. Основными ее элементами являются стандартизация образовательных программ и процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации, а также комплексное оценивание образовательных организаций в целом, а в профессиональном образовании – отдельных специальностей и направлений подготовки на основе рейтинговой системы. Однако следует отметить, что одним из негативных последствий внешнего контроля и оценивания в образовании является стремление контролируемых организаций улучшить не саму работу, а ее показатели, т. е. заниматься только тем, что контролируется, старательно блокировать сведения, снижающие оценку, что, в свою очередь, приводит к непродуктивному расходованию сил и времени, к утрате достоверности всей системы управленческой информации. В свою очередь, мировой опыт показывает, что в настоящее время внешней оценки качества образования оказывается недостаточно и требуются внутренние механизмы гарантии качества образования, обеспечиваемые самими образовательными организациями [72, с. 4]. К тому же подготовка учреждений к внешней оценке, все ее процедуры также предусматривают проведение внутренних проверок. Все это возможно успешно реализовать путем создания в образовательных организациях систем управления качеством, построенных на основе современных принципов менеджмента качества и TQM.

Проявление интереса к проблемам научного управления образованием и, в частности, определение качества в системе образования присущи многим европейским странам.

С конца XX столетия во многих европейских странах было сосредоточено внимание на концепции качества образовательного процесса. В Великобритании в 1984 г. Р. Джозеф высказал мнение о том, что основными объектами при оценке системы высшего образования должны быть «качество» и «капиталовложения». В том же году во Франции был организован Национальный комитет по качеству. В Нидерландах в 1985 г. был опубликован правительственный документ под названием «Высшее образование: автономность и качество». В ряде других стран проводились дискуссии по вопросам необходимости введения системы управления качеством в структуру высшего образования. Во многих странах осуществлялась децентрализация управления образованием, повышалась самостоятельность образовательных организаций, разрабатывались новые принципы управления ими, структуры и механизмы управления. Однако в конце 80-х и начале 90-х гг. XX в. в системах качества высшего образования начинают разрабатываться и использоваться новые методы. Основная цель этих методов не только осуществлять контроль со стороны государства, но и организовывать процесс, способствующий усовершенствованию самой системы образования. Поэтому в 1990-х гг. управление образованием обратилось к теории комплексного управления качеством и международным стандартам ISO серии 9000.

Согласно стандартам ISO серии 9000 для успешного руководства организацией и ее функционирования необходимо направлять ее и управлять ею систематически, используя прозрачный способ. Успех может быть достигнут в результате внедрения и поддержания в рабочем состоянии системы менеджмента качества (СМК), разработанной для постоянного улучшения деятельности с учетом потребностей всех заинтересованных сторон. Управление организацией включает менеджмент качества наряду с другими аспектами менеджмента [31, с. 6]. Таким образом, международный стандарт ISO серии 9000 определяет СМК как систему менеджмента для руководства и управления организацией с точки зрения качества. СМК призвана так организовать деятельность организации, чтобы гарантированно обеспечивать качество ее продукции или услуг и благодаря этому удовлетворять ожидания потребителей (заказчиков). При этом ее главная задача не контролировать каждую единицу продукции, каждую операцию, а сделать так, чтобы не было ошибок в работе, которые могли бы привести к появлению несоответствий. СМК делает акцент на предупреждении проблем.

В соответствии с требованиями международных стандартов ISO серии 9000 и положениями TQM в основе деятельности СМК лежат следующие принципы [31, с. 6–7]:

1) ориентация на потребителя – организации зависят от своих потребителей и поэтому должны понимать их текущие и будущие потребности, выполнять их требования и стремиться превзойти их ожидания;

2) лидерство руководителя – руководители обеспечивают единство цели и направления деятельности организации, им следует создавать и поддерживать такую внутреннюю среду, в которой работники могут быть полностью вовлечены в решение задач организации;

3) вовлечение работников в трудовую деятельность – работники всех уровней составляют основу организации, и их полное вовлечение в процесс дает возможность организации с выгодой использовать их способности;

4) применение процессного подхода – желаемый результат достигается эффективнее, когда деятельностью и соответствующими ресурсами управляют как процессом;

5) использование системного подхода к менеджменту – понимание взаимосвязанных процессов как системы способствует результативности и эффективности деятельности организации, достижению ее целей;

6) постоянное улучшение деятельности организации – постоянное совершенствование следует рассматривать как неизменную цель организации;

7) принятие решений, основанных на фактах – эффективные решения основываются на анализе данных и информации;

8) установление взаимовыгодных отношений с поставщиками – организация и ее поставщики взаимозависимы, и отношения взаимной выгоды повышают способность обеих сторон создавать ценности.

Вступление России в Болонский процесс предъявляет определенные требования как к национальной системе гарантии качества образования, так и к механизмам внутренних гарантий качества образовательных организаций, реализуемых посредством СМК образовательных организаций. Эти требования в настоящий момент определяются стандартами и директивами ENQA и могут рассматриваться как базовые требования к СМК образовательных организаций [141].

В соответствии с требованиями стандартов и директив ENQA все виды деятельности по руководству и управлению качеством обра-

зовательной организации сводятся к «гарантии качества в образовании» – деятельности, которая фактически является аналогом термина «менеджмент качества» (в соответствии с международными стандартами ISO серии 9000) [29, 30, 31]. В данной деятельности выделяют следующие направления:

- *планирование качества*, т. е. виды деятельности, направленные на формирование стратегии, политики и связанных с ними целей и требований к качеству образования;

- *управление качеством*, т. е. методы и виды деятельности образовательной организации оперативного характера, используемые для обеспечения выполнения требований к качеству образования;

- *обеспечение качества*, т. е. методы и виды деятельности образовательной организации, направленные на создание уверенности в том, что требования к качеству образования будут выполнены;

- *улучшение качества*, т. е. все виды деятельности образовательной организации, направленные на более эффективное выполнение требования к качеству образования, при этом требования могут относиться к любым аспектам: результативности, эффективности, прослеживаемости и др.;

- *оценку качества*, т. е. все виды деятельности образовательной организации, направленные на подтверждение того, что требования к качеству выполнены или не выполнены.

Европейские стандарты и директивы по внутренней гарантии качества, т. е. фактически требования к внутренней СМК образовательной организации, сводятся к следующему [141].

1. *Политика и процедуры оценки качества*: образовательные организации должны разрабатывать политику и соответствующие процедуры гарантии качества и стандарты своих образовательных программ и сертификатов. В своей работе они также должны признавать важность качества и его гарантий. Для достижения этого образовательным организациям необходимо разрабатывать и применять стратегию постоянного улучшения качества. Стратегия, политика и процедуры оценки качества должны обладать официальным статусом и находиться в свободном доступе. Образовательные организации также должны отводить важную роль обучающимся и другим заинтересованным сторонам в образовательном процессе.

2. *Утверждение, мониторинг и периодические проверки программ и квалификаций*: образовательные организации должны иметь официальные механизмы утверждения, периодических проверок и мониторинга своих программ и сертификатов.

3. *Оценка обучающихся*: обучающиеся должны оцениваться с помощью опубликованных критериев, положений и процедур, применяемых согласованно.

4. *Гарантия качества преподавательского состава*: образовательные организации должны разработать методы для определения достаточной компетенции и квалификации работников, вовлеченных в учебный процесс. Данные методы должны быть доступны для внешней проверки и отражены в отчетах.

5. *Ресурсы обучения и поддержка обучающихся*: образовательные организации должны гарантировать, что ресурсы, доступные для обучения, являются адекватными и уместными для каждой предлагаемой программы.

6. *Информационные системы*: образовательные организации должны гарантировать сбор, анализ и использование информации, необходимой для эффективного управления программами обучения и другой деятельностью.

7. *Общественная информация*: образовательные организации должны регулярно публиковать свежую, беспристрастную и объективную информацию (количественную и качественную) о предлагаемых ими программах и сертификатах.

Четкое следование представленным стандартам, по мысли разработчиков, приведет к признанию качества как отдельно взятой образовательной организации, так и всей национальной системы образования.

Изучение отечественного и зарубежного опыта внедрения СМК в работу образовательных организаций позволяет представить следующие их модели:

- модель системы менеджмента качества в соответствии с международными стандартами ISO – ГОСТ Р ИСО 9000–2001 [29, 30, 31];
- модель Европейского фонда по менеджменту качества (EFQM) [76];
- стандарты и директивы ENQA в высшем образовании [141];
- модель премии Правительства РФ в области качества [78];
- модель премии конкурса Министерства образования РФ «Внутри-вузовские системы обеспечения качества подготовки специалистов» [77];



- модель Центра исследований политики в области высшего образования (CHEPS) университета Твенте (Нидерланды) [79];
  - модель Ассоциации университетов Нидерландов (VSNU) [75];
  - Бельгийско-нидерландская модель (НВО Expert Group) [10] и др.
- Представленные модели выстроены с учетом требований и рекомендаций международных стандартов ISO серии 9000.

В российских образовательных организациях в качестве базовых наиболее часто используются первые пять моделей, именно на их основе учреждения выстраивают свои СМК.

Важно отметить, что предложенные международными стандартами ISO серии 9000 и ENQA модели СМК строятся на основе процессного подхода, в соответствии с которым любая деятельность рассматривается как процесс, а систематическая идентификация и менеджмент применяемых организацией процессов и обеспечение их взаимодействия могут считаться «процессным подходом».

Таким образом, обеспечение качества современного образования требует от образовательных организаций ведения деятельности, связанной с управлением данным качеством, что предполагает, в свою очередь, создание соответствующих управленческих систем – СМК, деятельность которых выстраивается в соответствии с процессным подходом.

## **4.2. Стратегические установки применения процессного подхода в управлении качеством образования**

В соответствии с положениями TQM, требованиями международных стандартов ISO серии 9000 желаемый результат достигается эффективнее, если различными видами деятельности организации и соответствующими ресурсами управляют как процессом [18, 29, 72].

Сегодня процессное управление или применение процессного подхода в управлении – требование объективной реальности. Лишь тогда управление организацией может быть эффективно, когда оно осознанно нацелено на управление процессами, которые являются основным содержанием деятельности любой организации при наличии у нее четко определенных целей.

В теории управления существует целый ряд подходов, важнейшими из которых в становлении теории управления социальными системами являются следующие: 1) выделение школ в управлении; 2) программно-целевой подход; 3) ситуационный подход; 4) уп-

правление по результатам; 5) управление по целям; 6) системный подход; 7) теория всеобщего управления качеством; 8) процессный подход [59, 117, 121].

#### *1. Выделение школ в управлении:*

1) школа научного управления (Ф. У. Тейлор, Ф. и Л. Гилбреты, Г. Гантт и др.). Основу теории составляет механическая модель организации, представление об идеальном производстве, работающем по принципу отлаженного часового механизма;

2) административная школа (А. Файоль, Л. Урвик, Дж. Муни). Подход к управлению основывается на следовании универсальным принципам управления: принципам рациональной системы управления организацией и принципам построения структуры организации и управления работниками. Подход предполагает усовершенствование управления организацией в целом, что отличает его от школы научного управления;

3) школа психологии и человеческих отношений (М. П. Фоллетт, Э. Мейо). Подходы к управлению данной школы предназначены компенсировать недостатки подхода административной школы управления, согласно которому человеческий фактор не осознавался как элемент эффективности организации. Главная идея управления, построенного на концепциях поведенческих наук, заключается в признании необходимости использования приемов управления человеческими отношениями и налаживания межличностных отношений;

4) школа науки управления (Р. Акофф, Л. фон Берталанфи, С. Бир, А. Гольдбер, Л. В. Канторович, В. В. Новожилов и др.). Сущность подхода заключается в переходе от словесных рассуждений и описательного анализа управленческих ситуаций к моделям, символам и количественным значениям, что существенно упрощает рассмотрение сложных управленческих задач, позволяет сократить число переменных, подлежащих учету, до управляемого количества. Реализация преимуществ количественных измерений (количественного подхода) обеспечивает возможность сравнения, анализа и прогнозирования модели поведения.

#### *2. Программно-целевой подход* включает три процедуры:

1) определение целей и их упорядочение в соответствующей иерархической системе («дерево целей»);

2) выработку комплексных программ развития организационно-обособленных комплексов социальной деятельности;

3) формирование специфических организационных структур. Основным положением программно-целевого подхода является корректное определение цели.

3. *Ситуационный подход* предполагает использование возможностей прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям. Центральным звеном данного подхода является ситуация – конкретный набор обстоятельств, существенно влияющих на деятельность организации в конкретное время. Данный подход концентрируется на ситуационных различиях между организациями и внутри самих организаций. При этом важно определить значимые переменные, обуславливающие ситуацию, и их влияние на эффективность организации.

4. *Управление по результатам* – управленческий процесс, состоящий из следующих этапов: планирования результатов, ситуационного управления ради достижения этих результатов и контроля (наблюдения) за результатами. В отличие от целевого управления, в котором основной упор делается на планировании деятельности в соответствии с поставленной целью, в управлении по результатам внимание в большей степени акцентируется на состоянии реального процесса управления, мотивации и квалификации руководителей.

5. *Управление по целям* предполагает сосредоточение внимания руководителей на разработке согласованных на различных уровнях образовательной системы целей и выработке совместно с подчиненными решений относительно средств их достижения и оценки.

6. *Системный подход* подчеркивает взаимозависимость отдельных частей организации, а также взаимозависимость организации и окружающей среды [115]. В рамках данного подхода организацию следует рассматривать как открытую систему, как совокупность связанных и взаимодействующих частей (подсистем), обеспечивающих возникновение целого, обладающего собственными качествами, отличными от качеств составляющих его частей. На входе организация получает от окружающей среды информацию, капитал, человеческие ресурсы и материалы (эти компоненты называются входами). В процессе производства учреждение перерабатывает входы, преобразуя их

в продукцию или услуги, являющиеся выходами организации – тем, что она выносит в окружающую среду.

7. *Теория всеобщего управления качеством* – подход к руководству организацией, нацеленный на качество. TQM является интегрированным методом менеджмента, целиком ориентирующим деятельность организации на полную удовлетворенность ожиданий потребителей (внешних и внутренних), сотрудников и общества в целом, охватывающим все процессы организации, вовлекающим в деятельность по непрерывному улучшению качества всех ее сотрудников и направленным на достижение долговременного успеха и стабильное функционирование организации. Основную философию TQM можно выразить словами «улучшению нет предела». Управление качеством, согласно данной концепции, осуществляется с учетом ряда принципов [18, 58]:

- ориентации всей деятельности организации на удовлетворение требований потребителей;
- непрерывного совершенствования производства и деятельности в области качества, реализации стратегии непрерывного совершенствования отношений и практики управления;
- участия всего персонала в решении проблем управления качеством;
- смещения центра тяжести усилий в сфере качества в сторону человеческих ресурсов;
- предупреждения несоответствий в сфере качества;
- обеспечения качества как непрерывного процесса, когда качество конечного объекта является следствием достижения качества на всех предшествующих этапах этого процесса;
- осознания ценности фактов, принятия решений на основе объективной, точно известной информации;
- формирования самооценки, ответственности за оценку своей деятельности;
- выбора индивидуальных методов работы.

К наиболее характерным подходам и методам TQM, привлекательным с позиций управления качеством образования, можно отнести следующие:

- ответственность руководства за разработку и реализацию философии качества, содержание которой выражается в определенных подходах и принципах;

- взаимосвязь деятельности в области качества на всех этапах жизненного цикла продукции с другими видами деятельности, регулярный анализ и оценивание работ в области качества, непрерывное улучшение качества и самооценка предприятий;

- экономичность качества – дорого стоит не качество, а его отсутствие;

- постоянное изучение потребностей потребителей с помощью маркетинга;

- контроль качества на стадиях проектирования и разработки продукции (70 % успеха связано с проектированием);

- обеспечение качества процессов и управления ими, включающее планирование, оценку качества продукции, статистическое регулирование процессов, а также обучение персонала;

- проверка качества продукции – экспертиза выполнения установленных требований, стандартов качества продукции;

- управление контрольно-измерительными средствами, включающее в себя управление измерениями на этапах разработки, создание и использование диагностического инструментария. Особое внимание обращается на процедуры управления измерениями и повышение диагностической надежности контрольно-оценочных средств;

- управление не соответствующими установленным нормам результатами, состоящее в оперативном выявлении такого результата и устранении причин его появления;

- обучение персонала, его стимулирование и мотивация.

8. *Процессный подход* рассматривает управление как процесс, как последовательность непрерывных взаимосвязанных действий, направленных на обеспечение успеха организации. Такие действия определены как управленческие функции. А. Д. Шеремет, О. Е. Николаева, С. И. Полякова выражают суть данного подхода «в представлении ... деятельности организации в виде взаимосвязанной последовательности шагов, для которых определяются порядок взаимодействия и соответствующие организационные процедуры, необходимые материальные и трудовые ресурсы, информация и ответственность» [128, с. 172].

Из представленных подходов к управлению процессный подход имеет определенное преимущество, поскольку его сущность состоит в непрерывности управления, которое он осуществляет на стыке отдельных процессов в рамках системы, а также при их комбинации и взаимодействии.

Раскрывая генезис процессного подхода, следует отметить, что его возникновение – результат перерождения функционального подхода. Данный подход, будучи порождением школы научного управления, сравнивает организацию с механизмом, обладающим набором функций. Эти функции распределяются среди подразделений, в которых они выполняются сотрудниками организации в зависимости от специализации. При этом функции закрепляются за каждой структурной единицей (сотрудник, подразделение, управление), описывают область ответственности, формулируют критерии успешной и неудачной деятельности [104, с. 307].

Функциональная ориентация организации характеризуется тем, что подразделения в таких организациях образуются в соответствии с выполняемыми функциями. Управление основывается на структурном подходе и осуществляется структурными подразделениями, которые взаимодействуют через должностных лиц (руководителей подразделений) и подразделения более высокого уровня, т. е. управление строится «сверху-вниз» в соответствии с прямой подчиненностью подразделений и сотрудников. При этом горизонтальная связь между структурными единицами является слабой в отличие от сильной вертикальной связи «начальник – подчиненный». Такую организационную структуру относят к иерархическому типу.

Рассмотрим основные преимущества и недостатки функционального подхода к управлению, что поможет систематизировать сведения о данном подходе.

Основные преимущества функционального подхода к управлению:

- наличие возможности для сотрудников специализироваться в избранной профессии и, соответственно, выработать профессиональные навыки высокого уровня;
- снижение затрат организации вследствие централизации разных функций;
- упрощение технологии формирования организационной структуры учреждения и др.

Основные недостатки функционального подхода к управлению:

- отсутствие возможности быстрого реагирования на требования рынка в силу того, что управление имеет жесткую структуру, выстроенную «сверху-вниз», и принятие решений осуществляется медленно, с большим количеством согласований;

- отсутствие заинтересованности сотрудников в конечном результате – удовлетворенности потребителя;
- возрастание обособленности подразделений друг от друга, приводящей к монополизации решений;
- подмена целевых ориентиров организации на функциональные целевые ориентиры, приводящая к оптимизации функциональных решений вместо оптимизации деятельности организации;
- ориентация на мнение руководителя функционального подразделения, а не на результаты самого процесса;
- увеличение информационной энтропии (неопределенности), связанной с ростом числа иерархических уровней управления организацией;
- отсутствие ориентации на внешнего потребителя и др.

Суть процессного подхода заключается в том, что каждый сотрудник обеспечивает жизнедеятельность конкретных процессов, непосредственно участвуя в них. Обязанности, область ответственности, критерии успешной деятельности для каждого сотрудника сформулированы и имеют смысл лишь в контексте конкретной задачи или процесса. Горизонтальная связь между структурными единицами значительно сильнее. Вертикальная связь «руководитель – подчиненный» ослабевает.

Процессный подход к управлению имеет как свои преимущества, так и недостатки.

Основные преимущества процессного подхода к управлению:

- направленность процесса на удовлетворение потребностей потребителя – у каждого процесса есть свой потребитель;
- наличие прозрачной системы взаимных связей внутри процессов и в соответствующих им подразделениях, обеспечивающей согласованность результатов операций в рамках процесса и результата всего процесса;
- наличие четкой системы единоначалия – один руководитель сосредотачивает в своих руках руководство всей совокупностью операций и действий, направленных на достижение поставленной цели;
- наделение сотрудников большими полномочиями и увеличение роли каждого из них в работе организации, что приводит к значительному повышению производительности их труда;
- построение системы мотивирования сотрудников, базирующейся на их поощрении в зависимости от достигнутых результатов;

- наличие быстрой реакции исполнительных процессных подразделений на изменение внешних условий;
- доминирование в работе руководителей решений стратегических проблем над оперативными и др.

Основные недостатки процессного подхода к управлению:

- наличие высокой зависимости результатов деятельности организации от квалификации, личных и деловых качеств рядовых исполнителей;
- усложнение управленческих задач: от управления функциональными подразделениями к управлению смешанными в функциональном смысле рабочими командами;
- вероятность возникновения ошибок при передаче работы между членами команды вследствие их различной функциональной квалификации и др.

В целом следует отметить, что сущностью процессного подхода является оптимизация системы управления организацией, обеспечение ее прозрачности для руководства, способности гибко реагировать на изменения внешней среды. В отличие от функционального подхода к описанию деятельности организации, процессный подход обеспечивает реализацию функций и представляет их детализированное описание с учетом причинно-следственных связей функций, реализующихся в процессе деятельности. В то же время противопоставление процессного и функционального подходов принципиально неверно, поскольку функции и процессы, являясь равнозначными понятиями управленческой деятельности, не могут существовать в отрыве друг от друга.

Ошибочно было бы утверждать, что в иерархически построенной организации нет процессов. Они есть в любой организации. Кроме того, если организация успешно функционирует, значит, ее процессы в достаточной степени результативны и эффективны. Вопрос лишь в том, обеспечит ли существующая система управления устойчивое функционирование организации в определенной перспективе. Если нет, то нужно вносить изменения, и в первую очередь в систему управления. Процессный подход в данном случае является базовым средством в наборе важнейших инструментов, которые может использовать руководитель, планируя реорганизацию системы управления.



Таким образом, противоречий между двумя подходами не существует: они дополняют друг друга, и их следует интегрировать. В результате такой интеграции должны быть спроектированы эффективная организационная структура управления (т. е. функциональные области) и порядок взаимодействия структурных подразделений в ее рамках (т. е. процессы).

В настоящее время существует множество самых различных трактовок процессного подхода. Первое понимание основано на комплексном, системном рассмотрении деятельности организации как совокупности процессов, разработке системы управления процессами с использованием принципов международной системы ISO серии 9000. Второе понимание базируется на выделении в организации «сквозных» процессов, их описании и последующей реорганизации.

Первый подход П. П. Долгих условно называет «полным» [37], хотя правильнее, вероятно, назвать его системным подходом, что соответствует требованиям ГОСТ Р ИСО 9001–2000. Он базируется на следующих четырех основных положениях:

- 1) определении процессного и системного подходов применительно к организации;
- 2) определении процесса организации;
- 3) установлении процедур, необходимых для внедрения процессного подхода в организации;
- 4) определении сети (системы) взаимосвязанных процессов организации.

По сути, на основе верного концептуального определения процесса можно построить фундамент системы процессного управления организацией. Так, в соответствии с ГОСТ Р ИСО 9004–2001 всякая работа выполняется как процесс [34]. В то же время в соответствии с ГОСТ Р ИСО 9000–2001 любая деятельность (виды деятельности), в которой используются ресурсы для преобразования входов и выходов, также может рассматриваться как процесс [29]. Здесь следует уточнить, что есть «вход» и «выход».

Входы, по Н. Винеру, представляют собой исполнителей, сырье и энергию, документацию и информацию, инструменты и оборудование, условия окружающей среды и т. п., а выходы – это продукция, услуги, информация, отходы и т. п. [17]. Вход процесса должен иметь своего поставщика, а выход – потребителя. Н. Винер предлагает на-

зывать общеизвестную схему процесса моделью «черного ящика» (рис. 1). Предложенная схема удобна, поскольку, не отвлекаясь на подробности и детали, можно охватить всю сущность деятельности сразу [3].

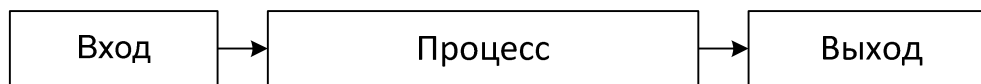


Рис. 1. Схема процесса

В. В. Левшина, Э. С. Бука представляют процесс как последовательность выполнения функций (работ, операций), направленных на создание результата, имеющего ценность для потребителя [59]. Данная формулировка обращает внимание на то, что важно выстраивать порядок функций, регламент их исполнения (системно или стихийно), а также подчеркивает предназначение процесса, его ориентацию на результат, поскольку не может быть процесса без результата, ценность которого оценивает не исполнитель, а потребитель.

Руководствуясь определением, приведенным в ГОСТ Р ИСО 9000–2001 (не противоречит определению процесса, данному в ГОСТ Р ИСО 9000–2015), процесс следует понимать как устойчивую, целенаправленную совокупность взаимосвязанных видов деятельности, которая по определенной технологии преобразует входы в выходы, представляющие ценность для потребителя [29].

Поднимая вопрос об источниках процесса, его возникновении, Ю. П. Адлер предлагает рассматривать заинтересованные стороны как единственные способные возбудить в организации тот или иной процесс [3]. Согласно автору, с любой организацией взаимодействует пять групп заинтересованных сторон: «начальство», «потребители», «поставщики», «общество» и «мы», т. е. все те, кто работает в данной организации [2]. Каждая из заинтересованных сторон порождает свои процессы, при этом процессы, порождаемые потребителями, Ю. П. Адлер предлагает называть бизнес-процессами [3].

Бизнес-процессы, или *ключевые процессы*, – это процессы, в результате которых достигается конкретная цель деятельности организации, процессы, добавляющие наибольшую ценность для потребителя и, следовательно, определяющие деловой потенциал организации [2, 3, 4]. Далеко не каждый процесс может являться ключевым.

Таким образом, в организации существует сеть процессов, часть которых относится к ключевым.

При формулировке понятия сети (системы) процессов возникают определенные трудности, поскольку любая деятельность может рассматриваться с разной степенью детализации. Например, деятельность организации в целом можно рассматривать как процесс, и это не будет противоречить приведенному выше определению. В то же время оформление личного дела сотрудника также считается процессом. В этой связи можно встретить целый ряд градаций процесса: макропроцесс, бизнес-процесс, субпроцесс и т. п. [37, с. 19].

В нашем случае *сеть процессов* следует рассматривать как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих процессов организации, включающих в себя все виды деятельности, осуществляемые в организации. Таким образом, при использовании данного определения сети (системы) процессов не важно, сколько процессов выделено в организации. Главное, что вся деятельность без исключения рассматривается в виде процессов.

Согласно ГОСТ Р ИСО 9000–2015 применение системы взаимосвязанных процессов для управления деятельностью и ресурсами организации может называться процессным подходом [30]. Такое определение процессного подхода, вероятно, несколько ограничено, поскольку не включает понятия технологии управления процессом.

ГОСТ Р ИСО 9001–2000 дает описание шагам, выполнение которых обеспечивает внедрение системы процессного управления в организацию. В частности, организация должна [31]:

- определять процессы, необходимые для СМК;
- определять последовательность и взаимодействие этих процессов;
- применять критерии и методы, необходимые для обеспечения результативности как при осуществлении этих процессов, так и при управлении ими;
- обеспечивать наличие ресурсов и информации, необходимых для поддержки этих процессов и их мониторинга;
- осуществлять мониторинг, измерение и анализ этих процессов;
- принимать меры, необходимые для достижения запланированных результатов и постоянного улучшения этих процессов.

Организация должна осуществлять менеджмент процессов в соответствии с требованиями ГОСТ Р ИСО 9001–2000.

Реальность процессов достигается путем привязки сети (системы) процессов к функциональным подразделениям организации (рис. 2).

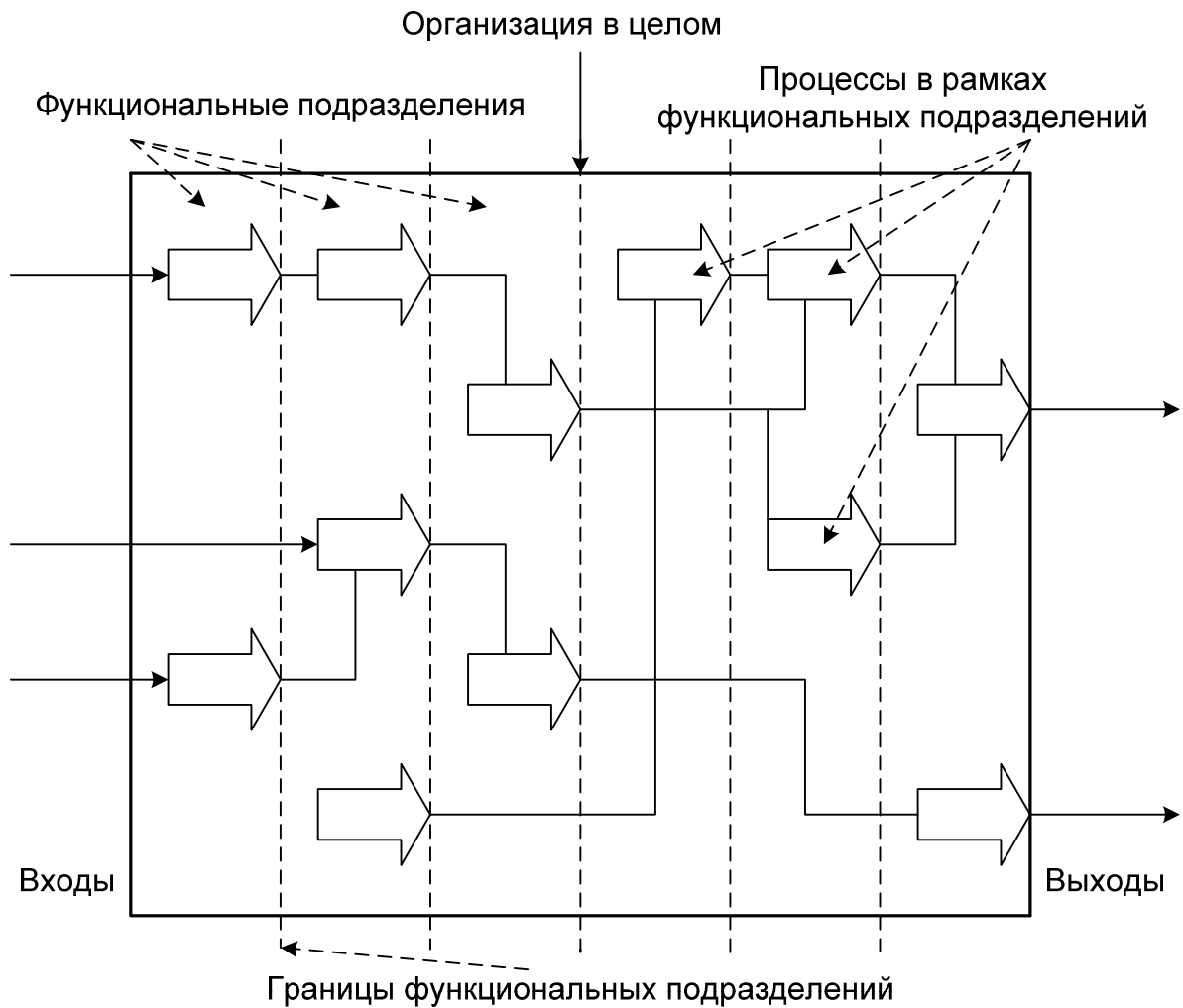


Рис. 2. Привязка процессов к функциональным подразделениям

Рассмотрим следующий подход к характеристике процессного управления. Он базируется на методике выделения в организации «сквозных» процессов (межфункциональные процессы, проходящие через несколько подразделений организации) (рис. 3).

Процесс в этом случае рассматривается как целенаправленная последовательность операций (работ), приводящая к заданному конечному результату – выходу процесса.

При использовании такого подхода в организации может быть выделено столько процессов, сколько смогут субъективно обосновать руководители и специалисты. Дополнительно к типовым документам создаются описания «сквозных» процессов, содержание и назначение

которых не позволяет их использовать для реального управления. Далее на основе такого понимания процесса появляются целые школы реорганизации управления организацией.

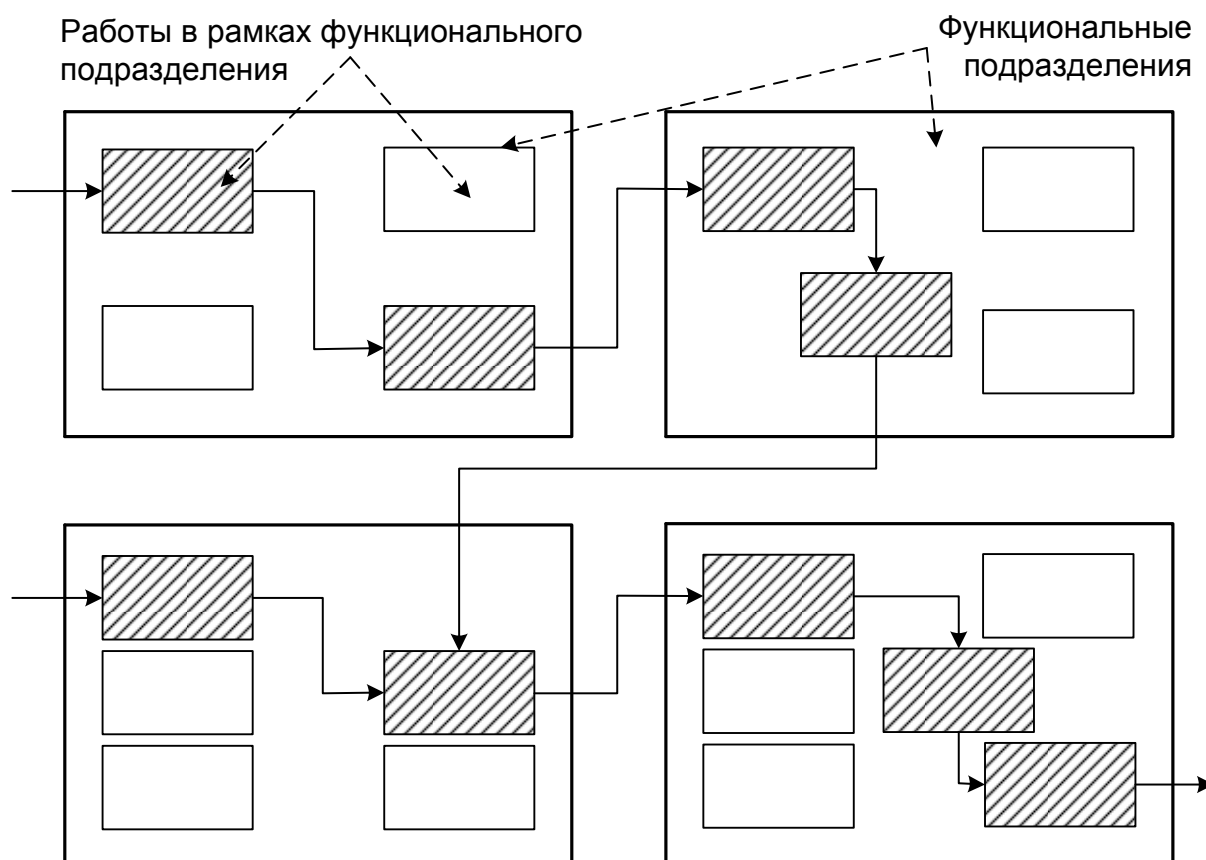


Рис. 3. Организация «сквозных» процессов:

▨ – работы, включенные в «сквозной» процесс

В данном случае очевидно, что вопрос построения системы управления в принципе не ставится – выполняется разовый проект улучшения операционных цепочек внутри организации.

Ряд исследователей развивают данный подход и вводят понятия «владелец процесса» и «владелец ресурса». Для «сквозного» процесса определяется так называемый владелец, т. е. сотрудник, отвечающий за результат процесса, его эффективность. Владелец процесса – должностное лицо, несущее ответственность за получение результата процесса и обладающее полномочиями распоряжаться ресурсами, необходимыми для выполнения процесса. Как правило, владельцем процесса рекомендуется назначать инициативного, творческого, пользующегося уважением в коллективе сотрудника, который отвечает за на-

лаживание межфункциональных связей, оптимизацию выполняемых в ходе процесса работ и т. д. При этом реально ресурсами распоряжаются руководители функциональных подразделений. При таком определении процесса и владельца процесса необходимо четко регламентировать взаимодействие владельца процесса с руководителями функциональных подразделений (владельцами ресурсов). Такая регламентация фактически означает изменение системы управления организацией, осуществление перехода на матричную, или проектную структуру. Матричная структура управления построена по функциональному принципу, а управление «по функциям» устроено таким образом, что система управления разделена на функциональные службы, за каждой из которых закреплен определенный круг работ или проект. Матричным структурам свойственно сочетание управления по двум составляющим, например, по функциям и по проектам, объединение, сочетание которых образует матрицу.

На практике в большинстве случаев вопрос об изменении системы управления не ставится, но владельцы процессов назначаются. Руководство требует от них результат – повышение эффективности процессов. Но владельцы процессов, не имеющие в своем распоряжении реальных ресурсов и административных полномочий, не могут обеспечить улучшения процессов, в результате чего возникают конфликты с руководителями функциональных подразделений и т. п. Поэтому использование «сквозных» процессов без значительного изменения принципов управления организацией, как правило, не приносит желаемых результатов.

Следует отметить, что на практике необходимо проводить анализ целесообразности применения одного из указанных выше подходов с учетом реального уровня развития организации.

Таким образом, для достижения желаемого результата функционирования организации необходимо управлять разными видами деятельности и соответствующими ресурсами как процессом, опираясь на соответствующие принципы. Что, в свою очередь, приводит к необходимости определения и инвентаризации всех жизненно важных процессов организации, установления целей процессов, назначения лиц, ответственных за эти процессы, и документальной регламентации процессов.

### 4.3. Особенности моделирования ключевых процессов образовательной организации

Под моделированием понимают процесс построения модели как некоего представления (образа) оригинала, отражающего наиболее важные его черты и свойства. Если же модель уже построена, то моделирование – это процесс исследования (анализа) функционирования системы, вернее, ее модели. Базовой целью моделирования процессов является описание реального хода ключевых процессов организации. При этом необходимо определить, что является результатом выполнения процесса, кем и какие действия выполняются, каков их порядок, каково движение документов в ходе выполнения процесса, а также насколько процесс надежен (вероятность неудачного выполнения) и как он может быть расширен (модифицирован) в будущем.

Важно обеспечить прозрачность осуществления ключевых процессов, потому что только в этом случае владелец процесса (сотрудник организации, управляющий ходом процесса и несущий ответственность за его результаты и эффективность), руководитель и другие заинтересованные стороны будут иметь четкое представление о том, как организована работа. Понимание хода существующих процессов дает возможность судить об их эффективности и качестве. Успешная разработка прикладных систем, обеспечивающих поддержку выполнения ключевых процессов от начала до конца, возможна лишь тогда, когда сами процессы детально ясны.

*Моделью процесса* называется его формализованное (графическое, табличное, текстовое, символьное) описание, отражающее реально существующую или предполагаемую деятельность организации. Модель процесса, как правило, содержит сведения:

- о наборе составляющих процесс функций;
- порядке выполнения функций;
- механизмах контроля и управления в рамках процесса;
- исполнителях каждой функции;
- входящих документах (информация), исходящих документах (информация);
- ресурсах, необходимых для выполнения каждой функции;

- документации (условиях), регламентирующих выполнение каждой функции;
- параметрах, характеризующих выполнение функций и процесса в целом.

Для моделирования ключевых процессов можно использовать различные методы. Метод, или методология моделирования, включает в себя последовательность действий, которые необходимо выполнить для построения модели, т. е. процедуру моделирования, и применяемую нотацию (язык).

Существует более 20 технологий проектирования организационно-технических систем и несколько сотен инструментов, предназначенных для автоматизации этого процесса. Среди известных методов и языков моделирования процессов исследователи выделяют блок-схемы, ориентированные графы, сети Петри, SADT и IDEF, eEPC, ARIS, ULM, SPA, BPD, BPMN, XPDL, BPEL [55, 102]. М. Г. Круглов, В. В. Репин, Н. В. Фирсова и другие исследователи дают подробное их описание и сравнение, называя наиболее перспективными такие методологии моделирования, как IDEF, ARIS и ULM [55, 102]. Следует учесть, что язык моделирования имеет свой синтаксис (условные обозначения различных элементов и правила их сочетания) и семантику (правила толкования моделей и их элементов).

Рассмотрим в качестве примера две методологии моделирования из вышеперечисленных – IDEF и ARIS.

Результатом внедрения IDEF-методологии становится модель, состоящая из диаграмм, текста и словаря терминов, имеющих перекрестные ссылки друг на друга. Диаграммы – основной компонент модели. Все процессы и subprocesses отражают определенные функции и представлены на диаграммах в виде прямоугольников (функций), а их взаимодействие, в свою очередь, – в виде стрелок. Стрелки показывают отношения между несколькими подфункциями, образующими более общую функцию. Модель IDEF начинается с представления системы как единого целого – прямоугольника с взаимодействиями, простирающимися за пределы системы. Прямоугольник, обозначающий систему как единое целое, затем подвергается детализации на другой диаграмме, получившиеся прямоугольники соединяются стрелками-взаимодействиями. Детализация прямоугольника производится



путем построения диаграммы-потомка, состоящей не менее чем из трех, но не более чем из 7–8 прямоугольников (рис. 4).

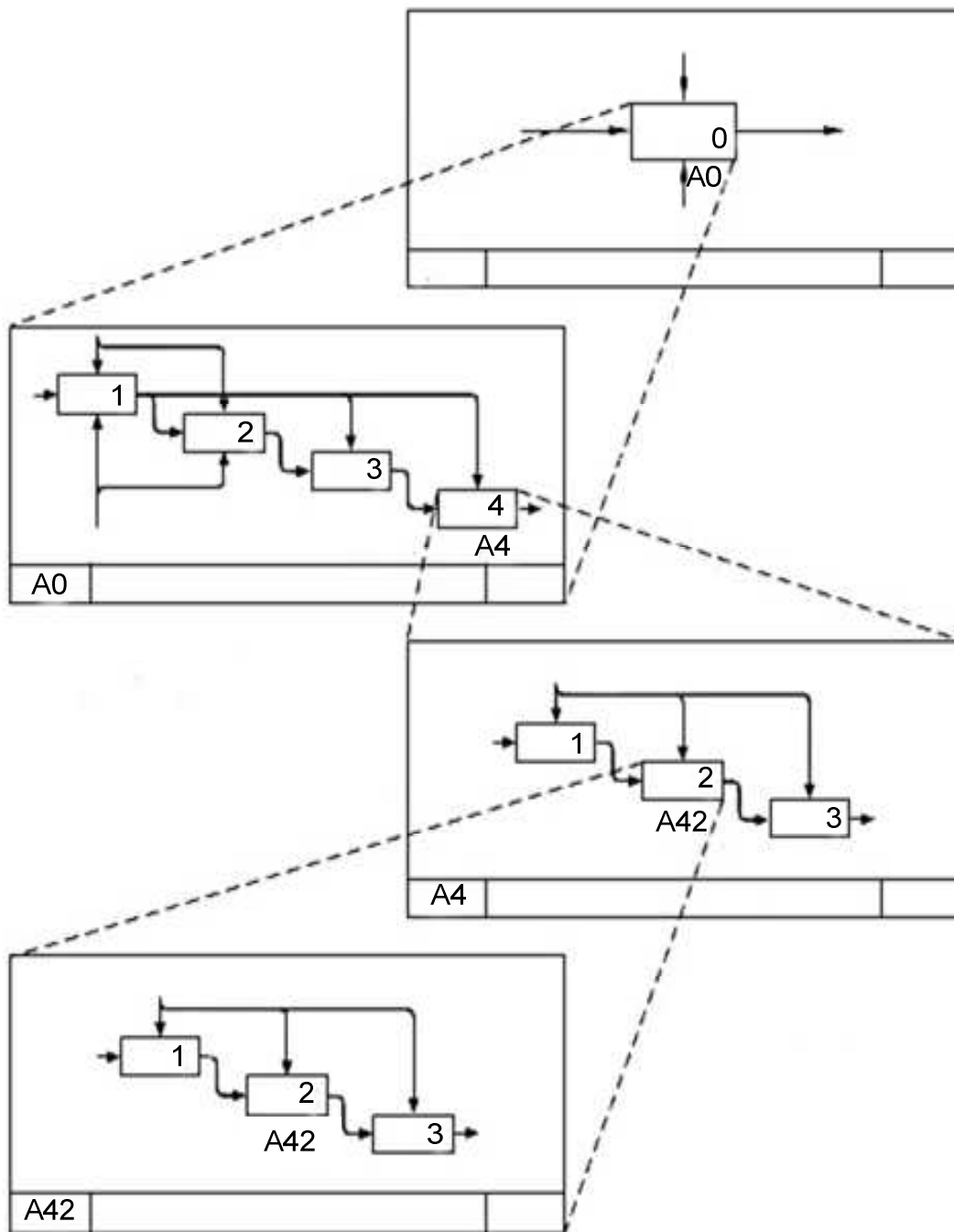


Рис. 4. IDEF-методология

(декомпозиция процессов на более детальные подпроцессы)

Каждая диаграмма модели показана вместе с ее отношением к другим диаграммам путем нанесения связывающих их стрелок.

Методика моделирования ARIS (Architecture of Integrated Information Systems – проектирование интегрированных информационных сис-

тем) в настоящее время считается наиболее объемной, содержащей около ста различных моделей, используемых для описания, анализа и оптимизации различных аспектов деятельности организации. В связи с большим количеством моделей ARIS подразделяет их на четыре группы:

1) «оргструктуру», состоящую из моделей, с помощью которых описывается организационная структура учреждения, а также другие элементы внутренней инфраструктуры организации;

2) «функции», в состав которых входят модели, используемые для описания стратегических целей организации, функций и прочих элементов функциональной деятельности организации;

3) «информацию», охватывающую модели, с помощью которых описывается информация, используемая в деятельности организации;

4) «процессы», представляющие модели для описания процессов, а также различных взаимосвязей между структурой, функциями и информацией.

ARIS рассматривает организацию в совокупности четырех аспектов: как организационную структуру, структуру функций, структуру данных и как структуру процессов. При этом каждый из них подразделяется еще на три подуровня: описание требований, описание спецификации, описание внедрения. Таким образом, ARIS предлагает рассматривать организацию с позиции двенадцати аспектов, отображающих разные взгляды на нее, а также разную глубину этих взглядов. Для описания процессов предлагается использовать восемьдесят пять типов моделей, каждая из которых рассматривает процесс в том или ином аспекте.

На рис. 5 показано, что связи между объектами имеют определенный смысл и отражают последовательность выполнения функций в рамках процесса.

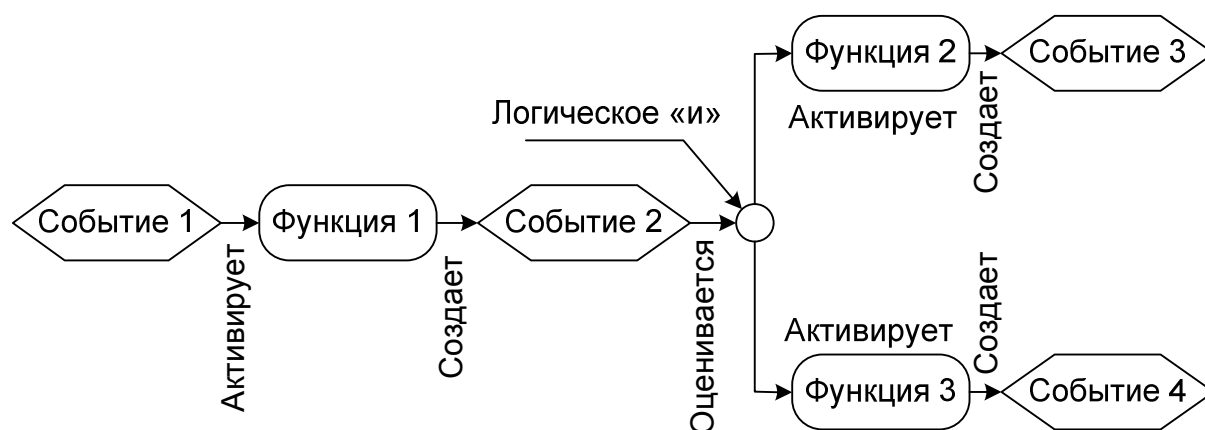


Рис. 5. Пример логического описания процесса в ARIS

Стрелка, соединяющая Событие 1 и Функцию 1, «активирует» или инициирует выполнение Функции 1. Функция 1 «создает» Событие 2, за которым следует символ логического «и», «запускающий» выполнение Функций 2 и 3.

Таким образом, при помощи ARIS можно описывать процесс в виде потока последовательно выполняемых работ (процедур, функций). Используемые при построении модели логические символы позволяют отразить ответвления и слияния процессов.

При отсутствии возможности использовать автоматизированные программы моделирования применяется графическое обозначение процессов в виде блок-схем (рис. 6).



Рис. 6. Пример графического описания процесса

В теории и на практике существуют различные подходы к построению и отображению моделей процессов, основными из которых являются *функциональный* и *объектно-ориентированный*. В функциональном подходе главным структурообразующим элементом становится функция (действие, операция), а система предстает в виде иерар-

хии взаимосвязанных функций. При объектно-ориентированном подходе система разбивается на набор объектов, соответствующих объектам реального мира и взаимодействующих между собой посредством посылки сообщений.

Функция представляет собой специфический тип работы (операций, действий), в которой задействованы продукты или услуги по мере их продвижения в процессе. Как правило, функции определяются самой организационной структурой учреждения, начиная с функций высшего руководства и заканчивая функциями управления среднего и нижнего уровня. Функциональный подход в моделировании процессов сводится к построению схемы процесса в виде последовательности функций, с которыми связаны материальные и информационные объекты, используемые ресурсы, организационные единицы и т. п. Преимуществом функционального подхода является наглядность последовательности и логики операций в процессах организации, а недостатком – некоторая субъективность в детализации операций.

В роли объектов при моделировании ключевых процессов организации могут выступать конкретные предметы или реальные сущности, например, услуги. Каждый объект характеризуется набором атрибутов, значения которых определяют его состояние, а также набором операций для проверки и изменения этого состояния. Объектно-ориентированный подход предполагает вначале выделение объектов, а затем определение тех действий, в которых они участвуют. При этом различают пассивные объекты (материалы, документы, оборудование), над которыми выполняются действия, и активные объекты (организационные единицы, конкретные исполнители, программное обеспечение), которые осуществляют действия. Такой подход позволяет более объективно выделить операции над объектами и решить задачу о целесообразности использования этих объектов. Недостаток объектно-ориентированного подхода по сравнению с функциональным состоит в меньшей наглядности конкретных процессов.

Важным понятием любого метода моделирования процессов являются связи (как правило, в графических нотациях их изображают в виде стрелок). Связи служат для описания взаимоотношений объектов друг с другом и/или их функций. К числу таких взаимоотношений относятся последовательность выполнения процессов во времени, связь с помощью потока информации, использование другим объектом и т. д.

Модели ключевых процессов применяются организациями для различных целей, что определяет типы разрабатываемых моделей: графические, имитационные, исполняемые.

*Графические* модели процессов в виде наглядных, общепонятных диаграмм могут служить для обучения новых сотрудников их должностным обязанностям, согласования действий между структурными единицами организации, подбора или разработки компонентов информационной системы и т. д. Описание с помощью моделей такого типа существующих и целевых процессов используется для оптимизации и совершенствования деятельности организации путем устранения «узких» мест, дублирования функций и т. п.

*Имитационные* модели процессов позволяют оценить их эффективность и посмотреть, как будет выполняться процесс с входными данными, не встречавшимися до сих пор в реальной работе организации.

*Исполняемые* модели процессов могут быть запущены на специальном программном обеспечении для автоматизации процесса непосредственно по модели.

Поскольку модели процессов предназначены для широкого круга пользователей (аналитиков, рядовых сотрудников и руководства организации), а их построением часто занимаются неспециалисты в области информационных технологий, наиболее широко используются модели графического типа, в которых в соответствии с определенной методологией процесс представляется в виде наглядного графического изображения – диаграммы, состоящей в основном из прямоугольников и стрелок. Такое представление обладает высокой, многомерной информативностью, которая выражается в различных свойствах и атрибутах каждого объекта и его связи.

В первую очередь для описания модели ключевого процесса используются его *идентификация* (выявление, описание границ, внутренней структуры и взаимосвязей) и *классификация*, исходя из стратегии и целей организации.

При идентификации ключевых процессов опираются на следующие подходы:

1) ценностный – ориентирует управление на улучшение процессов, добавляющих наибольшую ценность с точки зрения потребителя (М. Портер, В. Репин и др.) [96, 102];

2) прибыльный – подразумевает высокую рентабельность и наибольший удельный вес ключевых процессов в прибыли организации (Б. Андерсен, Е. Ойхман и др.) [4, 86];

3) приоритетный – предполагает, с одной стороны, особую важность процесса для функционирования организации, с другой – его высокую проблематичность (Д. Нортон, Дж. Харрингтон и др.) [85, 123].

Существуют и различные технологии идентификации процессов. Б. Андерсен раскрывает два дополняющих друг друга подхода [4, 135]:

1) составление списка всех ключевых процессов, которые предположительно имеют основное значение для организаций;

2) выделение следующих элементов: стратегии организации, заинтересованных сторон (имеющих легитимный интерес к организации), ожиданий заинтересованных сторон в отношении продукции или услуг, поставляемых организацией, ключевых процессов, с помощью которых производят эту продукцию или оказывают услуги.

Последний подход к идентификации процессов является более плодотворным, поскольку, проходя в соответствующем порядке представленную последовательность элементов, значительно проще идентифицировать ключевые процессы и понять, что необходимо для оправдания ожиданий заинтересованных сторон. Здесь важно, чтобы каждая организация имела ясную формулировку своей стратегии. Если ее нет, то отсутствует и готовность перейти на процессную ориентацию. Если же стратегия сформулирована четко, то выявить заинтересованные стороны можно довольно легко, даже если в их число входят не только потребители, но и собственники, сотрудники, поставщики, правительство, местное сообщество и т. д. Все заинтересованные стороны имеют определенные ожидания в отношении организации. Когда же все эти ожидания определены и ранжированы с учетом предпочтений по степени важности, можно приступить к идентификации ключевых процессов, которые реализуются для выполнения этих ожиданий [4, с. 39].

При осуществлении классификации ключевых процессов следует иметь в виду, что есть различные классификации процессов и стандарты качества предоставляют образовательным организациям значительную свободу в выборе состава и наименований процессов. Так, ГОСТ Р ИСО 9001–2000 выделяет три основные группы процессов: «сквозные» процессы, процессы подразделений, операции (функции) самого нижнего уровня декомпозиции деятельности организации, вы-

полняемые одним человеком [31]. Стандарт рекомендует образовательным организациям применять процессы управленческой деятельности, обеспечения ресурсами, процессы жизненного цикла продукции и измерения.

В соответствии с теорией М. Портера о цепочках ценностей Б. Андерсен выделяет следующие группы процессов [4, с. 26]:

- первичные процессы – основные и создающие ценности процессы организации. Эти процессы пронизывают всю организацию, начиная с потребителя и заканчивая поставщиками;
- поддерживающие (вспомогательные) процессы – не создают непосредственно добавленную ценность, нужны для обеспечения основных процессов. Такими вспомогательными процессами могут быть, например, управление финансами и персоналом;
- развивающие процессы – позволяют создать цепочку ценностей в основных и вспомогательных процессах на новом уровне показателей.

Аналогична классификация процессов, рассмотренная В. Г. Елиферовым и В. В. Репиным, согласно которой процессы делятся также на три группы: основные процессы, обеспечивающие (вспомогательные) процессы и процессы управления [39, 102]. В основе данной классификации также лежит принцип влияния процессов на добавленную ценность как продукции, так и самой организации.

Например, в образовательной организации высшего образования к основным процессам следует отнести образовательную и научно-исследовательскую деятельность, которые напрямую добавляют ценность (стоимость) услуг для потребителя. По сути, это процессы, приводящие к предоставлению образовательных или научно-исследовательских услуг, начиная с анализа существующих требований заинтересованных сторон, к которым относятся потребители и конечные пользователи (студенты, родители, работодатели), работники, инвесторы, учредители, поставщики и партнеры, общество в виде различных объединений и государственных структур и др.), и заканчивая оказанием услуг, другими словами, производящие основные «выходы» для самого учреждения [73, 80, 102].

Обеспечивающие процессы не оказывают непосредственного влияния на стоимость образовательных услуг, но создают необходимые условия для функционирования основных процессов, добавляют ценность самой образовательной организации, делая возможным реализацию ее стратегий и выполнение миссии.

Процессы управления формируют стратегию и культуру менеджмента. В некотором роде это обеспечивающие (вспомогательные) процессы. Они также не оказывают прямого влияния на стоимость образовательных услуг, но добавляют ценность самому учреждению.

Владельцами основных процессов могут выступать должностные лица, например, проректоры, или коллегиальные органы, включающие в себя заведующих кафедрами, преподавателей и т. д., владельцами обеспечивающих процессов и процессов управления – руководители соответствующих линейно-функциональных подразделений.

Поскольку ГОСТ Р ИСО 9000–2001, стандарты и директивы ENQA предписывают образовательным организациям (ОО) внедрять СМК, основанные на процессном подходе, учреждениям представлен реестр процессов и видов деятельности в рамках СМК, среди которых выделены основные и обеспечивающие процессы [73, с. 35]:

1. *Деятельность руководства в СК ОО.*
  - 1.1. Стратегия, политика и цели в области качества.
  - 1.2. Планирование и развитие СК ОО.
  - 1.3. Распределение ответственности и полномочий.
  - 1.4. Подготовка к лицензированию, аттестации и аккредитации.
  - 1.5. Анализ СК ОО со стороны руководства.
  - 1.6. Информирование общества.
  - 1.7. Финансирование СК ОО.
2. *Основные процессы СК ОО.*
  - 2.1. \* Маркетинг.
  - 2.2. \* Проектирование и разработка образовательных программ.
  - 2.3. Дошкольная, вузовская подготовка.
  - 2.4. \* Прием обучающихся.
  - 2.5. \* Реализация основных образовательных программ.
  - 2.6. \* Воспитательная и внеучебная работа с обучающимися.
  - 2.7. Проектирование программ дополнительного образования.
  - 2.8. Реализация программ дополнительного образования.
  - 2.9. Подготовка кадров высшей квалификации.
  - 2.10. \* Научные исследования и разработки.
  - 2.11. Инновационная деятельность.
  - 2.12. Международная деятельность.
3. *Обеспечивающие процессы СК ОО.*
  - 3.1. \* Управление персоналом.
  - 3.2. \* Управление образовательной средой.



- 3.3. Редакционно-издательская деятельность.
- 3.4. \* Библиотечное и информационное обслуживание.
- 3.5. Управление информационной средой.
- 3.6. \* Управление закупками.
- 3.7. \* Управление инфраструктурой.
- 3.8. Управление производственной средой.
- 3.9. Обеспечение безопасности жизнедеятельности.
- 3.10. Социальная поддержка обучающихся и сотрудников *ОО*.
- 4. *Измерения, анализ и улучшение СК *ОО* в рамках основных и обеспечивающих процессов.*
  - 4.1. Мониторинг, измерение и анализ процессов.
  - 4.2. Управление несоответствиями.
  - 4.3. Улучшение процессов.

В данном реестре процессы, отмеченные «\*», входят в инвариативное ядро типовой модели СК *ОО* и подлежат проверке при государственной аккредитации.

После того, как проведены идентификация и классификация ключевых процессов организации, следует приступить к работе по *документированию* каждого отдельного процесса, что соответствует требованиям ГОСТ Р ИСО 9000–2001 (п. 4.2 г), где обозначено, что система управления качеством должна включать документы, необходимые организации для обеспечения эффективного планирования, осуществления процессов и управления ими [31]. Состав процессов должен регулярно пересматриваться в соответствии с изменяющимися требованиями потребителей, существующего направления деятельности и корпоративной стратегии. При этом следует учитывать такие факторы, как эффект в области качества, риск неудовлетворенности потребителя, установленные и предполагаемые требования, экономический риск, результативность и эффективность процессов, компетентность персонала, взаимосвязь процессов (участие в формировании выходов).

Согласно ГОСТ Р ИСО 9000–2001 [31] организация должна:

- идентифицировать процессы, необходимые для системы управления качеством, и применять их во всей организации;
- составить таблицу взаимодействия процессов;
- установить критерии и методы, необходимые для обеспечения результативности как при осуществлении этих процессов, так и при управлении ими;

- осуществлять мониторинг, измерять и анализировать процессы;
- составить общую схему последовательности и взаимодействия процессов.

При документировании процесса Б. Андерсен предлагает придерживаться классической процедуры, состоящей из следующих последовательных шагов [4, с. 40]:

1) дать качественную характеристику процесса и описать его, ответив на ряд вопросов:

- кто потребитель ключевого процесса и что служит его выходом?
- кто поставщик этого процесса и что служит его входом?
- какие требования предъявляются ко входу и выходу этого процесса?
- каков внутренний поток действий этого процесса?

2) представить блок-схему процесса.

Документирование процесса начинается с описания окружения ключевого процесса, что позволяет определить его место в цепочке процессов [39, 102]. С этой целью устанавливают требования ко входам и выходам ключевого процесса.

Требования, предъявляемые ко входам, устанавливают характеристики, которым должны отвечать объекты, выступающие в качестве входов процесса. Они должны обеспечить возможность настройки процесса и его нормальное протекание для выполнения требований к выходам процесса. Вход ключевого процесса инициирует его начало.

Требования, предъявляемые к выходам, устанавливают характеристики результатов процесса, отражающие требования потребителей процесса. Если выходом процесса является конечная продукция, то эти требования содержатся в стандарте. Выходы определяются целью, назначением ключевого процесса, представляют основной результат, ради которого он существует.

При разработке и описании ключевого процесса необходимо выделить только первичные входы и выходы процесса, которые являются основным его результатом.

Поставщики и потребители ключевого процесса могут быть внутренними и внешними. Внутренними являются структурные подразделения и сотрудники организации, с которыми взаимодействует рассматриваемый процесс, внешними – поставщики и потребители, не относящиеся к внутренним [40, 103].

Процессы прописываются для каждого структурного подразделения и затем объединяются в целостное описание деятельности организации. Целью этого объединения является горизонтальное и вертикальное связывание функций. Горизонтальные связи позволяют просмотреть ход процесса от его инициации до получения конечного результата (продукта), увидеть, как процесс переходит от подразделения к подразделению, какие функции при этом задействуются. Вертикальные связи соединяют между собой различные уровни, начиная от верхнего (макропроцессы организации) и заканчивая уровнем рабочих мест [39, 102].

Таким образом, моделирование процессов в системе управления качеством предусматривает описание реального хода ключевых процессов организации и их взаимодействия.

#### **4.4. Концептуальная модель управления ключевыми процессами образовательной организации**

Сущность внедрения процессного подхода заключается в том, что организация рассматривается как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих процессов, а управление организацией осуществляется посредством управления этими процессами. Соответственно, процессный подход ориентирован в первую очередь не на организационную структуру учреждения, а на ее процессы, конечной целью которых является создание продуктов или услуг, представляющих ценность для внешних и внутренних потребителей. В этом случае мы наблюдаем смещение акцентов от управления отдельными структурными элементами на управление процессами, связывающими воедино деятельность данных структурных элементов.

Концептуальная модель управления процессом представлена на рис. 7.

К процессам как объектам управления традиционно применяется классический цикл Деминга – PDCA (рис. 8) [34, 35]:

- планирование (plan) – процессы необходимо описать (если они существуют), спроектировать (если их еще нет) и разработать план внедрения процессов, регламентировать, определить показатели результативности процессов, запланировать их значения;
- реализация (do) – реализовать план внедрения, осуществлять процессы в регулярной деятельности;

- проверка и анализ (check) – фиксировать значения показателей результативности, соотносить их с плановыми, выявлять проблемы и недостатки и разрабатывать направления их совершенствования;
- действие (act) – совершенствовать процессы, проводить их реинжиниринг.

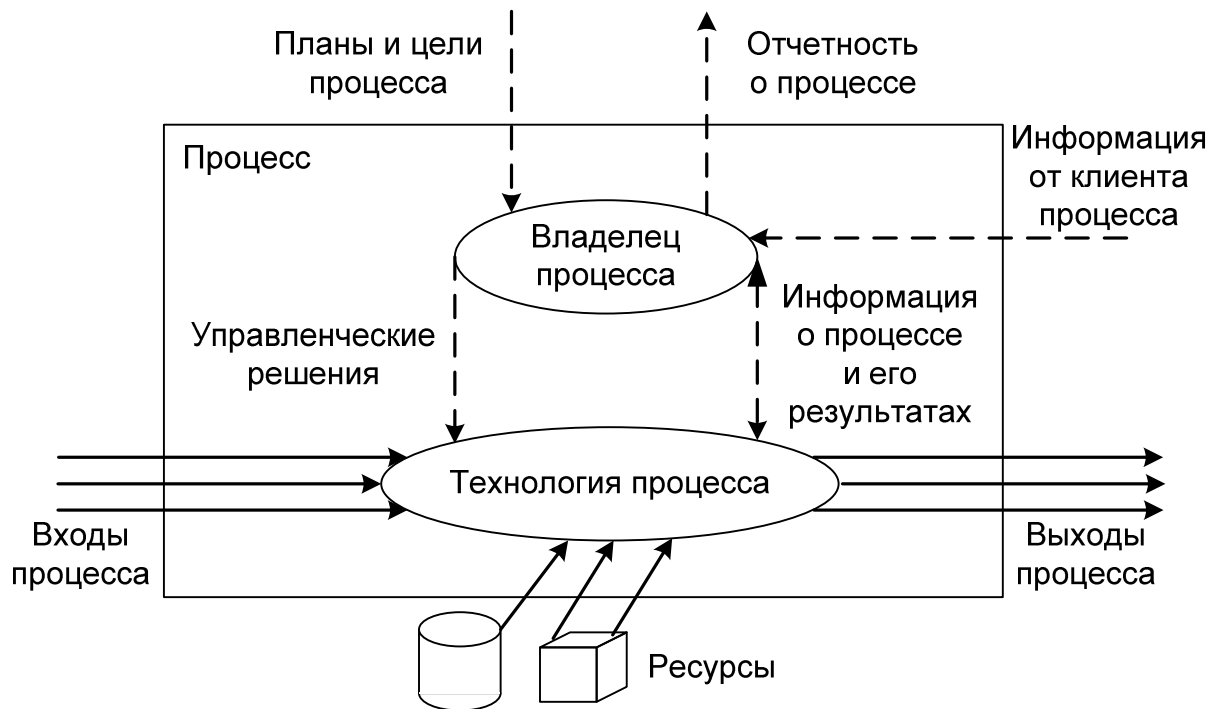


Рис. 7. Модель управления процессом



Рис. 8. Цикл Деминга

Цикл Деминга описывает управление обратной связью, которое демонстрирует общий подход к непрерывному совершенствованию процесса. Круг делится на четыре сектора по числу рассматриваемых фаз совершенствования [4, с. 32].

В фазе планирования (plan) анализируется проблема и определяются действия для ее решения. Другими словами, в этой фазе планируется совершенствование процесса.

В фазе реализации, или активной фазе (do), реализуются решения, принятые в предыдущей фазе. Ее цель прежде всего экспериментировать с решением.

В фазе оценивания, или контроля (check), проводятся измерения показателей, определяющие, помогли ли проведенные действия решению проблемы.

И, наконец, в последней, четвертой фазе (act), процесс модифицируется в соответствии с теми действиями, которые дали желанный результат. В итоге выполнения всех четырех фаз работы формируется новое качество – улучшенный процесс.

Главная идея цикла Деминга, помимо описания систематического подхода к улучшениям, заключается в непрерывности процесса [34, 35].

Для достижения и поддержания планируемого состояния и уровня качества в процессе управления используются следующие группы методов:

1) экономические – обеспечивают создание экономических условий, побуждающих коллектив организации изучать запросы потребителей, создавать продукцию или оказывать услугу, удовлетворяющую эти запросы (например, экономические санкции за несоблюдение требований стандартов);

2) материального стимулирования – предусматривают поощрение работников за результаты их работы по созданию высококачественной продукции или оказанию услуги;

3) организационно-распорядительные – осуществляются посредством обязательных для исполнения директив, приказов, указаний руководителей, к ним также относятся требования нормативной документации;

4) воспитательные – оказывают влияние на сознание и настроение участников процесса, побуждают их к высококачественному труду и четкому выполнению специальных функций управлением качеством (например, моральное поощрение, воспитание гордости за честь и престиж организации и др.).

Средства управления включают оргтехнику, в том числе компьютеры, средства связи, банк нормативной документации, регламентирующей показатели качества, метрологические средства и др. Они должны воздействовать на неудовлетворительные факторы и условия, а также координировать действия всех исполнителей [37, с. 49].

Следует отметить, что переход к процессному управлению закономерно сопровождается изменениями организационной структуры управления и полным переосмыслением всей деятельности организации, что нередко приводит к ряду ошибок. Д. В. Веретенцев указывает на следующую ошибку, часто допускаемую при внедрении процессного подхода: организация пытается построить систему процессного управления, основанную на сквозных процессах, в отрыве от существующей функционально-иерархической структуры, вследствие чего возникают две параллельно существующие системы управления [16].

С наличием таких ошибок в практике применения процессного подхода многие авторы соглашаются, однако предложение по сохранению традиционной функционально-иерархической системы (даже предварительно оптимизированной) и декомпозиции сквозных процессов до процессов, выполняемых в рамках одного структурного подразделения, по их мнению, не является рациональным. В этом случае процессы оказываются полностью сосредоточены внутри одного подразделения (так называемые функциональные процессы) и не мешают действовать привычным образом. В результате возникает система, которая живет своей жизнью, отдельной от основной деятельности организации [22]. А. Л. Шестаков, напротив, рекомендует таким образом выстраивать систему, чтобы процесс пересекал как можно больше границ подразделений и в нем были задействованы сотрудники различных подразделений (отделов) [129].

Целесообразно структуру управления организацией определить как совокупность подразделений, каждое из которых выполняет свои функции по достижению качества установленными методами.

Неотъемлемой частью управления процессом являются сбор, оценка и анализ данных, характеризующих его качество, т. е. проведение внутренних аудитов.

Деятельность любой организации может быть представлена так, как это показано на рис. 9, из которого видно, что, с одной стороны,

процессы образуются из связанных фрагментов деятельности подразделений, а с другой – деятельность подразделений представляет собой набор фрагментов различных сквозных процессов. В этом случае проверку работы организации можно провести, используя два способа (или три, если за третий принять комбинацию двух), предложенные А. В. Горбуновым: проводя аудит сквозных процессов или аудит подразделений – и в том и в другом случае будет выполнена проверка работы всей организации [24, с. 15].

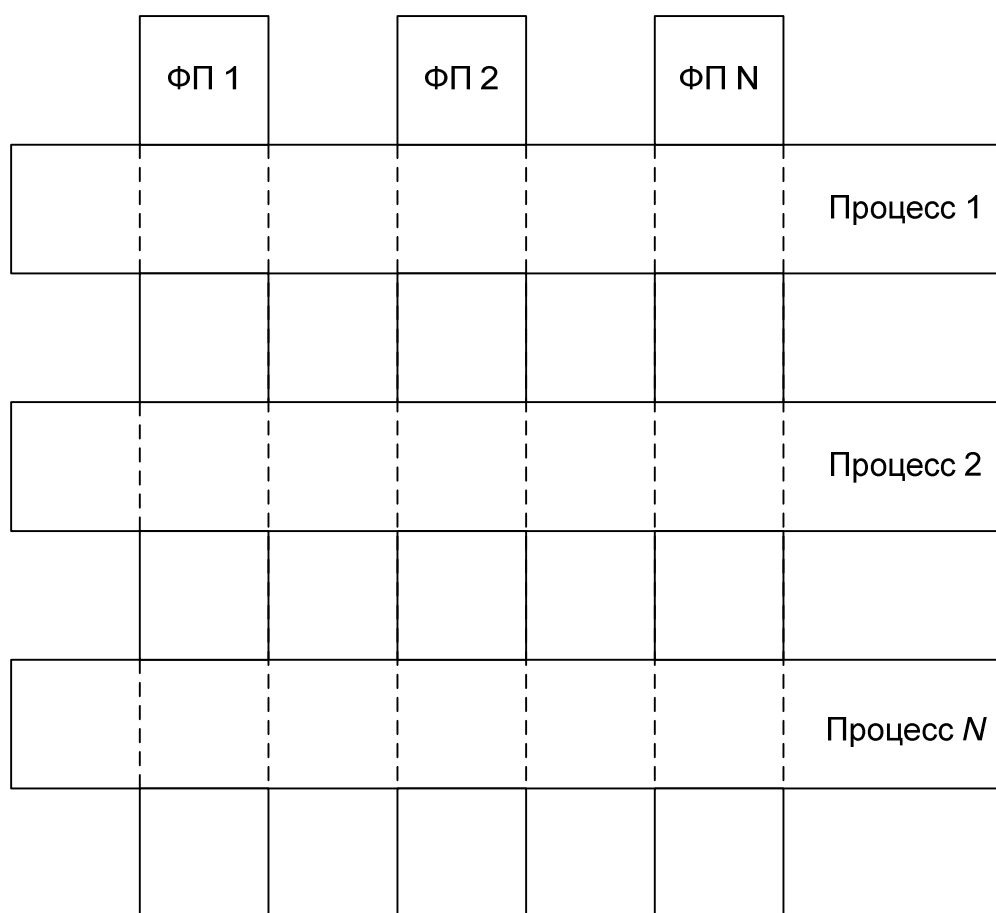


Рис. 9. Пример взаимосвязи процессов и подразделений организации:  
ФП – функциональное подразделение

Преимущества и недостатки каждого из рассматриваемых подходов представлены в таблице.

Следует принять во внимание, что если организация считает достаточным функционирование на имеющемся уровне, отвечающем в целом требованиям учредителей и потребителей, то вполне работоспособным может быть планирование и проведение внутренних аудитов подразделений. В том случае, если организация заинтересована

в получении точных данных об эффективности ее функционирования и дальнейшего совершенствования на основе этих данных, только аудит процессов позволит обеспечить достижение подобных целей.

#### Сравнение подходов к организации аудита

Подход к организации аудита	Критерии оценки		
	Ценность результата аудита для руководства	Степень сложности планирования и проведения аудита	Соответствие требованиям ГОСТ Р ИСО 9001–2000
Аудит процессов	<i>Высокая</i> Позволяет собрать свидетельства для обоснованного решения об улучшении процессов и организации в целом	<i>Достаточно высокая сложность</i> Требует тщательного планирования и хорошей координации при проведении	<i>Соответствует</i> Позволяет достигнуть тех целей, которые установлены в стандарте
Аудит подразделений	<i>Невысокая</i> Позволяет получить фрагментарные данные, на основе которых можно принять обоснованное решение лишь о локальных улучшениях	<i>Существенно проще</i> Не требует предварительной идентификации процессов и привязки их к организационной структуре, позволяет выбрать для проверки близко расположенные подразделения и минимизировать затраты на перемещения. Упрощается организация и координация проведения аудита. Может быть рекомендован, когда на первый план выдвигается снижение затрат на планирование и проведение аудита	<i>Соответствует</i> Установление результативности организации сопряжено либо с большими затратами для обеспечения надежных свидетельств, либо с риском получения недостоверной оценки результативности

Рассматривая аудит процесса как оценку последовательно осуществляемых шагов и взаимосвязей с другими процессами, отметим, что он подразумевает анализ действий по превращению входов в выходы. В этом



его особая ценность, поскольку он нацеливает на функциональный цикл и общие результаты, а не на отдельные требования (показатели).

Контроль процесса обычно проводят, используя два способа [101, с. 9]:

1) *аудит, ориентированный на элементы (требования)*. При проведении аудита процесса по элементам проверяют их соответствие требованиям. Ценность этого метода заключается в его прямой связи с требованиями лицензии или нормативных документов. Данный аудит обеспечивает уверенность в том, что люди знают соответствующие требования, а организация их выполняет. Такой аудит помогает подготовиться к внешним аудитам, поскольку в обоих случаях применяются одни и те же критерии;

2) *аудит, основанный на процессном подходе*. При аудите на основе процессного подхода осуществляется проверка соответствия установленной последовательности шагов – от входа до выхода. Процессы, подлежащие аудиту, описываются с использованием соответствующего набора компонентов: сотрудников, участвующих в процессе, необходимого оснащения (оборудования), производственной среды (в нашем случае образовательной), методов контроля и мониторинга, используемых материалов (различного рода информации).

Применение данных компонентов служит гарантией того, что все аспекты процесса будут оценены. Данные компоненты используются и для построения причинно-следственных диаграмм, позволяющих анализировать причины возникающих проблем (рис. 10).

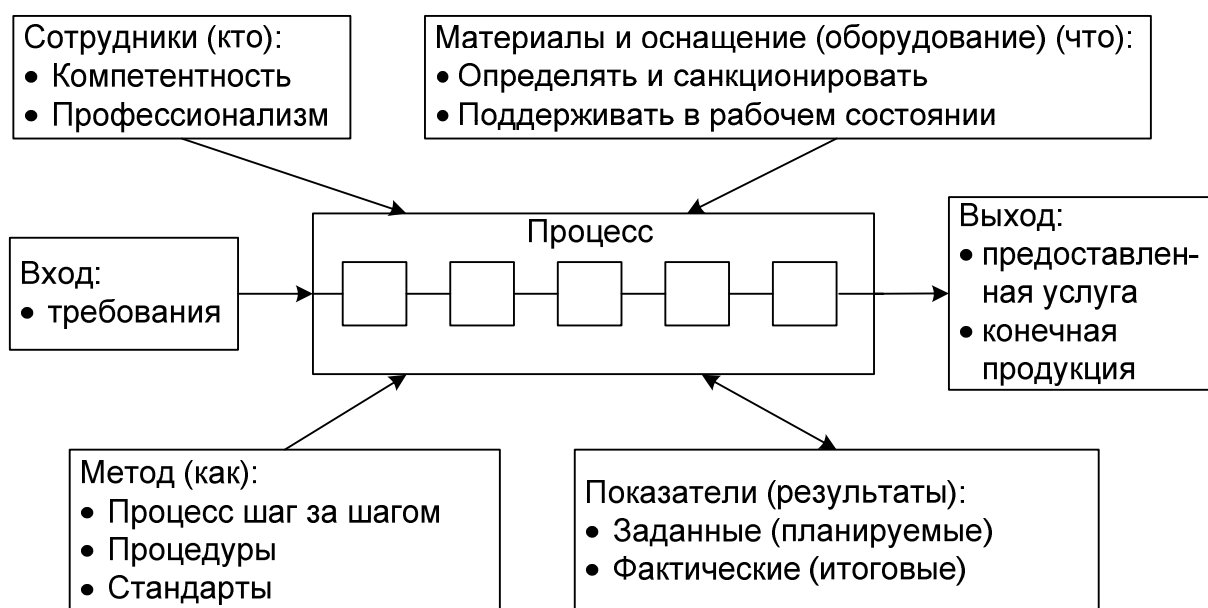


Рис. 10. Причинно-следственная диаграмма

Назначение управления – достижение цели. Организация возлагает на систему управления процессом задачу достижения цели с должным качеством протекающих в системе процессов. Достижение цели – переход от начального состояния к конечному – возможно осуществить разными путями. Каждый путь характеризует затраты на процесс управления. Такой интегральный показатель качества управления в виде общих затрат (времени, финансовых средств, персонала и т. п.) важен руководителю и исполнителям процесса и системы в целом для оценки его эффективности, возможности улучшения, даже несмотря на то, что запланированный результат в виде требований удастся достигнуть.

Базовым классификационным признаком построения систем управления, определяющим ее облик и потенциальные возможности, является способ организации управления – закон (принцип) управления [15, с. 10].

Простейшим законом управления является *программное управление*. Оно сводится к обеспечению заданной последовательности (программы) действий-шагов при реализации управления. Такой принцип можно применять тогда, когда есть твердая уверенность в том, что каждый шаг выполняется правильно, не может возникнуть непредвиденных ситуаций, не позволяющих продолжать процесс («запланировано – сделано»).

Следующие два принципа управления в соответствии с принципами управления качеством известны как *предупреждающее (по возмущению) и корректирующее (по отклонению) управление*. Первый из них заключается в анализе условий для возможности продолжения выполнения запланированных шагов, т. е. в проверке наличия возмущения, не позволяющего безболезненно продолжать шаги. Если такое возмущение возникло, то выполняется некоторое заранее запланированное дополнительное действие, нейтрализующее (полностью или частично компенсирующее) влияние возмущения («Проверь: если нет препятствия для выполнения следующего шага – выполняй его»). Реализация второго принципа сводится к анализу выполнения текущего шага: если нужный результат получен, то можно выполнять следующий шаг («Проверь: если выполнено – делай дальше»). Если же результат не получен, то невыполненный шаг осуществляется повторно [15, с. 10].

Оба принципа резко повышают вероятность достижения запланированного результата за счет ликвидации (или уменьшения влияния) текущих несоответствий в процессе управления деятельностью, правда, только тех, реакция (дополнительное управленческое решение) на которые предусмотрена заранее.

Обратим внимание на то, что в цикле Деминга реализуется только один принцип управления – по отклонению [34, 35]. Иными словами, коррекция (act) наступает только тогда, когда запланированный результат (plan) не получен на стадии выполнения (do), что выявлено после завершения работы на стадии проверки результата (check).

Отметим, что принципы управления требуют дополнительных затрат на анализ, на повторные или дополнительные действия. Поэтому нужно тщательно выбирать места размещения контрольных точек управления (места, где следует проводить дополнительный анализ) и принимать решение о дальнейшем ходе процесса. Контрольные точки необходимы:

- для внутренней коррекции процесса (внутреннего управления);
- контроля промежуточного состояния процесса с целью обеспечения его результативности и эффективности;
- выявления причин несоответствий.

Обычно контрольные точки выбирают между подпроцессами, процессными шагами, учитывая при этом возможность измерения (оценки состояния), возможность коррекции процесса, влияние запаздывания в принятии управленческого решения.

Критические точки способствуют не только управлению ходом процесса, но и статистическому управлению. Число ответвлений от запланированного хода процесса дает необходимую информацию о качестве управления процессом. Снижая число таких попаданий, мы улучшаем ход процесса. Поэтому в случае ответвления от запланированного результата необходима регистрация этого отклонения (запись). Последующий статистический анализ многократного выполнения управления процессом будет способствовать выявлению причин задержек в процессе (за счет выполнения повторных или дополнительных действий) и определять пути улучшения управления процессом, а значит, и самого процесса. Такой контроль обеспечивает возможность статистического

управления процессом любой природы: как технологическим, так и организационным. Таким образом, если регистрация процесса управления в критических точках не проводится, то реализуются далеко не все возможности управления процессом. Кроме того, при аудите регистрация (запись) состояния или результатов отдельных шагов в процессе является доказательством, что процесс управляется.

Таким образом, процессное управление – требование объективной реальности. Управление организацией может быть эффективно лишь тогда, когда оно осознанно нацелено на управление процессами, являющимися основным содержанием деятельности любой организации при наличии у нее четко определенных целей.

\*\*\*

Подводя итоги, очередной раз обратим внимание, что, являясь сферой, удовлетворяющей образовательные потребности населения, система образования призвана обеспечить качество образования, соответствующее требованиям инновационного развития страны, потребностям каждого ее гражданина и общества в целом.

Сегодня в соответствии с мировой тенденцией гарантией качества образования выступает создание в образовательных организациях систем управления качеством, построенных на основе современных принципов TQM, отраженных в требованиях международных стандартов ISO серии 9000 и преломленных к системе образования посредством стандартов ENQA.

Современные представления об управлении базируются на том, что деятельность организации необходимо точно определять, измерять, анализировать и улучшать. Все чаще в управлении организацией применяется процессный подход, в основе которого лежит выделение в организации ключевых процессов и управление этими процессами в соответствии с классическим циклом Деминга.

Анализ современных взглядов и подходов к управлению процессами показывает, что управление процессом – многоплановое, сложное явление в системе менеджмента. Управление включает несколько составляющих, важнейшими из которых являются выбор цели и показателей достижения цели, ресурсы и законы управления. Кроме того, формирование записей в процессе управления является основой для

применения статистического управления процессами любой природы. Недостаточное внимание к проблемам управления процессами (как излишняя заформализованность, детализация, так и пренебрежение управлением) делает неэффективными системы управления, не позволяет получать соответствующие результаты от использования современных стратегий управления (TQM и т. п.).

Между тем применение процессного подхода к процессам, происходящим в образовательной организации, требует решения ряда проблем. В частности, следует учесть такие трудности, как специфичность продукта (результат образования, получаемый в ходе оказания образовательной услуги) и специфичность образовательной деятельности как процесса с позиции управления качеством. В этой связи можно сделать вывод, что управлять образовательным процессом необходимо с учетом всех его специфических особенностей.

## Заключение

Проблема качества российского образования стала неотъемлемой частью стратегии текущего и перспективного развития образовательных систем на всех уровнях (национальном, региональном, муниципальном, локальном – уровне образовательной организации, уровне обучающегося). Отношение к качеству как важнейшему фактору повышения уровня жизни, экономической, социальной и экологической безопасности, национальной идее, одной из фундаментальных категорий, определяющих успешное развитие человека и общества, требует поиска новых целевых установок в образовательной политике, кардинального пересмотра традиционных взглядов и представлений о качестве образования и путях его обеспечения.

Для образовательных организаций сегодня характерно развитие (или выживание) в условиях непрерывных изменений, когда возникают нестабильные, часто кризисные ситуации, связанные с перманентностью процессов, происходящих во внешнем окружении. К данным процессам следует отнести изменения и диверсификацию требований государственных органов, регулирующих функционирование системы образования, экономические реформы в образовательной среде, демографические колебания и т. д., что в совокупности определенным образом затрудняет достижение поставленных текущих и стратегических целей существования и развития образовательных организаций. Как следствие, возникает потребность в адекватных и эффективных решениях самых разнообразных проблем, а значит, необходима оптимизация управления образовательной системой в целом, в том числе более активное использование проектно-квалитативного подхода, предполагающего получение определенных результатов при заданных параметрах путем реализации инновационных проектов.

Всплеск инновационной активности образования в различных направлениях, таких как развитие новых типов и видов образовательных организаций, разработка современных эффективных педагогических технологий, осуществление разноуровневого, профильного обучения, определил качественно новый уровень образования, обеспечивающий более полное удовлетворение разных образовательных потребностей граждан России.

Однако в силу бессистемности многих передовых начинаний, отсутствия механизмов диагностики реального состояния системы

образования, надежных и объективных технологий оценки качества результирующего и процессуального аспектов появилась объективная необходимость в разработке целостной концепции системы обеспечения качества образования на всех ее уровнях – системы обеспечения качества многоуровневого непрерывного образования.

В данной монографии поставлена и решена на теоретико-методологическом уровне проблема проектирования и реализации системы качества, в том числе применительно к образовательной организации. Определены концептуальные основы, механизм разработки и внедрения системы качества образовательной организации, предложены новые решения и подходы в области системного управления качеством образования, в том числе на региональном уровне.

Нами подробно описаны организационные, процессуальные и нормативные системы качества многоуровневого непрерывного образования. Особое внимание уделено анализу возможностей и условий применения в практике образовательных организаций международных стандартов качества ISO серии 9000, поскольку обеспечение качества деятельности образовательной организации предполагает разработку соответствующих управленческих механизмов и структур. Системообразующим фактором данного качества является научно обоснованная идея преобразования существующего управления образованием, предопределяющего системные изменения во всех подсистемах качества (организационной, педагогической, технологической и др.), изменения, нацеленные на воспитание, обучение и развитие обучающихся. Основой данного преобразования служит процессный подход, когда соответствующие ресурсы и деятельность управляются как процесс. При этом суть деятельности образовательных организаций в области управления качеством видится не в совокупности мероприятий, не в разрушении существующих форм или присоединении к ним новых, а в создании целостной системы управления на основе развития существующей базы путем реализации основного принципа теории управления качеством – применения процессного подхода.

Содержащиеся в монографии идеи, концепции, модели, разработки призваны очертить некий общий подход к системному управлению качеством образования на уровне образовательной организации, управлению ее инновационным развитием. Их реализация может дать новый импульс развитию российских образовательных систем, обеспечить качество образования, отвечающее требованиям XXI в.

## Библиографический список

1. *Адлер Ю. П.* Восемь принципов, которые меняют мир / Ю. П. Адлер // Стандарты и качество. 2001. № 5. С. 49–61.
2. *Адлер Ю. П.* Чего нет в восьми принципах, но без чего нет смысла в стандартах ИСО 9000–2000 // Стандарты и качество. 2001. № 11. С. 86–87.
3. *Адлер Ю. П.* Что нам стоит процесс построить? / Ю. П. Адлер, С. Е. Щепетова // Методы менеджмента качества. 2002. № 6. С. 4–8.
4. *Андерсен Б.* Бизнес-процессы: инструменты совершенствования / Б. Андерсен; науч. ред. Ю. П. Адлер; пер. с англ. С. В. Ариничева. Москва: Стандарты и качество, 2007. 272 с.
5. *Антипина И. О.* Общественно-педагогическая оценка профессиональной деятельности коллектива общеобразовательного учреждения как механизм независимой оценки качества образования / И. О. Антипина // Образование и наука. 2014. № 7. С. 24–35.
6. *Артемьев С. А.* Методы оценки возможностей и результатов деятельности персонала промышленного предприятия: диссертация ... кандидата экономических наук / С. А. Артемьев. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербур. гос. инженер.-экон. ун-та, 2002. 169 с.
7. *Баскаев Р. М.* Организационно-педагогические условия модернизации структуры и содержания управления системой муниципального образования: на материале Тюменской области: диссертация ... кандидата педагогических наук / Р. М. Баскаев. Москва: Ин-т общ. образования МОПО РФ, 2002. 163 с.
8. *Бахмутский А. Е.* Мониторинг школьного образования: проблемы и решения / А. Е. Бахмутский. Санкт-Петербург: КАРО, 2007. 176 с.
9. *Белобрагин В. Я.* Управление качеством труда и продукции в территориальном разрезе / В. Я. Белобрагин. Москва: Изд-во стандартов, 1976. 264 с.
10. *Бельгийско-нидерландская модель (НВО Expert Group)* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://quality.edu.ru/quality/sk/deskr/modeli/374/>.
11. *Беляева А. П.* Интегративно-модульная педагогическая система профессионального образования / А. П. Беляева. Санкт-Петербург: Ин-т профтехобразования РАО, 1997. 227 с.



12. *Бенькович Д. Л.* Системная оценка эффективности инновационной деятельности как условие управления качеством образования в школе: диссертация ... кандидата педагогических наук / Д. Л. Бенькович. Санкт-Петербург: Изд-во Ленингр. гос. ун-та им. А. С. Пушкина, 2004. 200 с.

13. *Бредихин Г. А.* Проблемы управления развитием муниципальной системы образования: на примере Московской области: диссертация ... кандидата педагогических наук / Г. А. Бредихин. Москва: Ин-т общ. образования, 1998. 230 с.

14. *Бюллетень о состоянии российского образования* [Электронный ресурс] / подгот. Т. Южакова, И. Каракчиева. Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/5474.pdf>.

15. *Васильков Ю. В.* Управление процессами / Ю. В. Васильков // Методы менеджмента качества. 2008. № 5. С. 8–11.

16. *Веретенцев Д. В.* Система процессного управления организацией: предпосылки возникновения, этапы формирования и типичные ошибки при внедрении / Д. В. Веретенцев // Менеджмент в России и за рубежом. 2010. № 1. С. 12–18.

17. *Винер Н.* Кибернетика, или управление и связь в животном и машине: перевод с английского / Н. Винер. 2-е изд. Москва: Наука, 1983. 344 с.

18. *Всеобщий менеджмент качества* / А. А. Колесников [и др.]; под общ. ред. С. А. Степанова. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. гос. электротехн. ун-та, 2001. 200 с.

19. *Выготский Л. С.* Мышление и речь: Психика, сознание, бессознательное / Л. С. Выготский. Москва: Лабиринт, 2001. 368 с.

20. *Генкин Б. М.* Мотивация и организация эффективной работы (теория и практика): монография / Б. М. Генкин. Москва: ИНФРА-М, 2011. 352 с.

21. *Генкин Б. М.* Основания экономической теории и методы организации эффективной работы / Б. М. Генкин. Москва: Норма, 2009. 448 с.

22. *Герасимов Е. Ю.* Разработка системы бизнес-процессов для поддержания сбалансированной системы показателей / Е. Ю. Герасимов // Методы менеджмента качества. 2007. № 3. С. 12–20.

23. *Головичер Г. В.* Информационно-методическое обеспечение как фактор управления качеством образования на муниципальном уровне: диссертация ... кандидата педагогических наук / Г. В. Головичер. Санкт-Петербург: Ин-т образования взрослых РАО, 2005. 167 с.

24. Горбунов А. В. Аудит процессов или аудит подразделений? / А. В. Горбунов // Методы менеджмента качества. 2007. № 1. С. 15–18.
25. Горчаков А. А. Управление муниципальной образовательной системой в условиях социально-экономических преобразований: диссертация ... кандидата педагогических наук / А. А. Горчаков. Москва: Ин-т общ. образования, 2003. 202 с.
26. Горчакова-Сибирская М. П. Психология и педагогика. Инновационное обучение: учебное пособие / М. П. Горчакова-Сибирская, Е. Б. Мезенцева. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. гос. инженер.-экон. ун-та, 2011. 58 с.
27. ГОСТ Р 50779.42–99 (ИСО 8258–91). Статистические методы. Контрольные карты Шухарта. Москва: Изд-во стандартов, 1999. 31 с.
28. ГОСТ Р ИСО 19011–2012. Руководящие указания по аудиту систем менеджмента. Москва: Стандартинформ, 2013. 36 с.
29. ГОСТ Р ИСО 9000–2001. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. Москва: Изд-во стандартов, 2001. 26 с.
30. ГОСТ Р ИСО 9000–2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь (ISO 9000:2015, IDT). Москва: Стандартинформ, 2015. 48 с.
31. ГОСТ Р ИСО 9001–2000. Системы менеджмента качества. Требования. Москва: Изд-во стандартов, 2001. 21 с.
32. ГОСТ Р ИСО 9004–2001. Системы менеджмента качества. Рекомендации по улучшению деятельности. Москва: Изд-во стандартов, 2001. 45 с.
33. Давыдова Н. Н. Управление развитием образовательных учреждений на основе сетевого подхода / Н. Н. Давыдова, В. А. Федоров // Педагогический журнал Башкортостана. 2012. № 4. С. 15–23.
34. Деминг Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами: перевод с английского / Э. Деминг. Москва: Альпина Бизнес Букс, 2007. 328 с.
35. Деминг Э. Новая экономика: перевод с английского / Э. Деминг. Москва: Эксмо, 2006. 208 с.
36. Диагностика учебной успешности в начальной школе / под ред. П. Г. Нежднова [и др.]. Москва: Открытый ин-т «Развивающее образование», 2009. 131 с.
37. Долгих П. П. Проектирование системы менеджмента качества продукции. Управление процессами / П. П. Долгих. Москва: Лаборатория книги, 2010. 96 с.

38. *Доманов А. И.* Модернизация муниципальной системы образования среднего города в условиях социально-экономической трансформации России: диссертация ... кандидата педагогических наук / А. И. Доманов. Ставрополь: Изд-во Сев.-Кавк. гос. техн. ун-та, 2009. 187 с.

39. *Елиферов В. Г.* Бизнес-процессы: регламентация и управление: учебное пособие / В. Г. Елиферов, В. В. Репин. Москва: ИНФРА-М, 2012. 318 с.

40. *Емельянова И. Н.* Формирование и оценка качества профессионального образования в контексте компетентностной модели обучения / И. Н. Емельянова // Образование и наука. 2015. № 1 (120). С. 56–67.

41. *Живикин В. Н.* Инновационные процессы в управлении муниципальной системой образования: диссертация ... кандидата педагогических наук / В. Н. Живикин. Рязань: Изд-во Ряз. гос. пед. ун-та им. С. А. Есенина, 2004. 207 с.

42. *Загвязинский С. З.* Сопротивление инновациям: сущность, способы профилактики и преодоления / С. З. Загвязинский, Т. А. Строкова // Образование и наука. 2014. № 1 (110). С. 3–21.

43. *Каплан С. Л.* Становление и развитие инновационных процессов в российском образовании: диссертация... доктора педагогических наук / С. Л. Каплан. Москва: Ин-т проблем развития сред. проф. образования, 2004. 374 с.

44. *Карелина И. Г.* Современные модели оценки качества образования в России и за рубежом: аналитический обзор / И. Г. Карелина. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 181 с.

45. *Карпушин Н. Я.* Педагогическое проектирование развития региональной системы общего среднего образования в условиях его модернизации: диссертация ... доктора педагогических наук / Н. Я. Карпушин. Пермь: Изд-во Перм. гос. пед. ун-та, 2012. 455 с.

46. *Качество* знаний учащихся и пути его совершенствования / под ред. М. Н. Скаткина, В. В. Краевского. Москва: Педагогика, 1978. 208 с.

47. *Кларин М. В.* Инновационные модели учебного процесса в современной зарубежной педагогике: диссертация ... доктора педагогических наук / М. В. Кларин. Москва: Ин-т теорет. педагогики и междунар. исслед. в образовании, 1994. 365 с.

48. *Клыков Ю. И.* Ситуационное управление в больших системах / Ю. И. Клыков. Москва: Энергия, 1974. 137 с.

49. *Ковалев А. П.* Педагогические системы: оценка текущего состояния и управления: учебное пособие / А. П. Ковалев. Харьков: Изд-во Харьк. гос. ун-та, 1990. 153 с.

50. *Ковлякова В. Е.* Оценка качества среднего профессионального образования в рамках государственного контроля: диссертация ... кандидата педагогических наук / В. Е. Ковлякова. Москва: Изд-во Моск. гор. пед. ун-та, 2013. 209 с.

51. *Колесникова И. А.* О развитии профессионально-педагогического качества в системе непрерывного образования // Качество непрерывного образования как проблема развития образовательной системы: межвузовский сборник научных статей. Санкт-Петербург: Изд-во Ленингр. обл. ин-та развития образования, 2002. 276 с.

52. *Колесникова И. А.* Педагогическое проектирование: учебное пособие / И. А. Колесникова, М. П. Горчакова-Сибирская. Москва: Академия, 2005. 284 с.

53. *Кон Е. Л.* Применение интегро-дифференциального критерия оценки освоения компонентов компетенций / Е. Л. Кон, В. И. Фрейман, А. А. Южакова // Образование и наука. 2013. № 6. С. 48–64.

54. *Котлер Ф.* Основы маркетинга / Ф. Котлер. Москва: Прогресс, 1990. 638 с.

55. *Круглов М. Г.* Менеджмент качества как он есть / М. Г. Круглов, Г. М. Шишов. Москва: Эксмо, 2006. 544 с.

56. *Кубарькова Н. В.* Разработка критериев для оценки сформированности профессионально значимых лидерских качеств у студентов педагогического колледжа / Н. В. Кубарькова // Образование и наука. 2016. № 4. С. 171–185.

57. *Кулемин Н. А.* Квалиметрический мониторинг управления качеством образования: концепция, технология, модель: монография / Н. А. Кулемин. Ижевск: Алфавит, 2000. 187 с.

58. *Лapidус В. А.* Всеобщее качество (TQM) в российских компаниях / В. А. Лapidус. Москва: Новости, 2000. 432 с.

59. *Левшина В. В.* Формирование системы менеджмента качества вуза: монография / В. В. Левшина, Э. С. Бука. Красноярск: Изд-во Сиб. гос. техн. ун-та, 2004. 324 с.

60. *Леднев В. С.* Содержание образования: сущность, структура, перспективы / В. С. Леднев; 2-е изд., перераб. Москва: Высшая школа, 1991. 224 с.

61. *Лернер И. Я.* Дидактические основы методов обучения / И. Я. Лернер. Москва: Педагогика, 1981. 186 с.
62. *Лернер И. Я.* Процесс обучения и его закономерности / И. Я. Лернер. Москва: Знание, 1980. 96 с.
63. *Лисичкин В. А.* Теория и практика прогностики / В. А. Лисичкин. Москва: Наука, 1973. 224 с.
64. *Любимова О. В.* Концептуальные основания проектирования педагогических норм в системе непрерывного профессионального образования: диссертация ... доктора педагогических наук / О. В. Любимова. Ижевск: Изд-во Ижев. гос. техн. ун-та, 2011. 376 с.
65. *Любимова О. В.* Нормирование в педагогике: концептуально-программный подход: монография: в 3 томах / О. В. Любимова, В. С. Черепанов; под общ. ред. В. С. Черепанова. Ижевск: Изд-во Ижев. гос. техн. ун-та, 2007. Т. 3: Образовательная нормология и стандартология. 89 с.
66. *Макаров А. А.* Методология и методы системной организации комплексного мониторинга качества образования: диссертация ... доктора технических наук / А. А. Макаров. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 1999. 464 с.
67. *Малинецкий Г.* ЕГЭ – угроза личности, обществу, государству [Электронный ресурс] / Г. Малинецкий, А. Подлазов. Режим доступа: [http://www.intelros.ru/intelros/reiting/rejting\\_09/material\\_sofi/4947-malincekij-g-g-podlazov-a-v-egye-ugroza-lichnosti-obshhestvu-gosudarstvu.html](http://www.intelros.ru/intelros/reiting/rejting_09/material_sofi/4947-malincekij-g-g-podlazov-a-v-egye-ugroza-lichnosti-obshhestvu-gosudarstvu.html).
68. *Маршалл А.* Принципы экономической науки: перевод с английского: в 3 томах / А. Маршалл. Москва: Прогресс, 1993. Т. 1. 416 с.
69. *Матрос Д. Ш.* Управление качеством образования на основе новых информационных технологий и образовательного мониторинга / Д. Ш. Матрос, Д. М. Полев, Н. Н. Мельникова // Народное образование. 2000. № 8. С. 75–85.
70. *Менеджмент систем качества: учебное пособие* / М. Г. Круглов [и др.]. Москва: Изд-во стандартов, 1997. 368 с.
71. *Методические рекомендации по внедрению типовой модели системы качества образовательного учреждения* / В. В. Азарьева [и др.]. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. гос. электротехн. ун-та, 2006. 408 с.
72. *Методические рекомендации по применению стандартов серии ГОСТ Р ИСО 9000–2001 в высших учебных заведениях* / Д. В. Пузанков [и др.]. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. гос. электротехн. ун-та, 2003. 220 с.

73. *Методологические* проблемы управления качеством продукции в развитом социалистическом обществе / В. Я. Белобрагин [и др.]; под ред. А. В. Гличева, А. А. Кириллова. Москва: Высшая школа, 1984. 104 с.

74. *Мидзуно С.* Деятельность фирм в области управления качеством в Японии / С. Мидзуно // Управление качеством на фирме. Москва: Изд-во стандартов, 1970. С. 56–68.

75. *Модель* Ассоциации университетов Нидерландов (VSNU) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/deskr/modeli/376/>.

76. *Модель* Европейского фонда по менеджменту качества (EFQM) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://quality.edu.ru/quality/sk/deskr/modeli/362//>.

77. *Модель* премии конкурса Министерства образования РФ «Внутривузовские системы обеспечения качества подготовки специалистов» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/deskr/modeli/371>.

78. *Модель* премии Правительства РФ в области качества [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vniis.ru/qualityaward/cotnents>.

79. *Модель* Центра исследований политики в области высшего образования (СНЕПС) университета Твенте (Нидерланды) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/deskr/modeli/375/>.

80. *Мониторинг* индивидуального прогресса учебных действий школьников / под ред. П. Г. Нежнова, Б. И. Хасана, Б. Д. Эльконина. Красноярск: Печатный центр КПД, 2006. 132 с.

81. *Назаров В. Л.* Модернизация муниципальной системы образования: диссертация ... доктора педагогических наук / В. Л. Назаров. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2002. 355 с.

82. *Научно-образовательные* сети: теория и практика: монография / Н. Н. Давыдова, Е. М. Дорожкин, В. А. Федоров; под науч. ред. В. А. Федорова. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2016. 480 с.

83. *Новиков Д. А.* Введение в теорию управления образовательными системами / Д. А. Новиков. Москва: Эгвес, 2009. 156 с.

84. *Новикова Т. Г.* Проектирование и экспертиза инновационной деятельности в образовании / Т. Г. Новикова. Москва: Центр развития системы дополн. образования детей, 2001. Вып. 12. 64 с.

85. *Нортон Д.* Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Д. Нортон, Р. Каплан. Москва: Олимп-Бизнес, 2004. 311 с.

86. *Ойхман Е. Г.* Реинжиниринг бизнеса: реинжиниринг организаций и информационные технологии / Е. Г. Ойхман, Э. М. Попов. Москва: Финансы и статистика, 1997. 367 с.

87. *Окрепиллов В. В.* Всеобщее управление качеством: учебник / В. В. Окрепиллов. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов, 1996. 454 с.

88. *Олейникова О. Н.* Профессиональные стандарты: принципы формирования, назначение и структура: методическое пособие / О. Н. Олейникова, А. А. Муравьева. Москва: Центр инновац. развития профобразования, 2011. 100 с.

89. *Панасюк В. П.* Научная база разработки стандартов качества профессионального обучения специалистов с учетом требований реализации потенциала андрагогических технологий: научно-методическое пособие / В. П. Панасюк, А. И. Канатов, И. В. Романкова. Санкт-Петербург: Ин-т пед. образования и образования взрослых РАО, 2012. 64 с.

90. *Панасюк В. П.* Педагогическая система внутришкольного управления качеством образовательного процесса: диссертация ... доктора педагогических наук / В. П. Панасюк. Санкт-Петербург: Ин-т профтехобразования РАО, 1998. 460 с.

91. *Панасюк В. П.* Региональная система оценки качества образования: опыт проектирования и применения / В. П. Панасюк, Г. А. Шапоренкова, Г. В. Головичер. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2007. 182 с.

92. *Панасюк В. П.* Рекомендации по совершенствованию муниципальных систем оценки качества образования Ленинградской области / В. П. Панасюк. Санкт-Петербург: Ленингр. обл. ин-т развития образования, 2011. 122 с.

93. *Панасюк В. П.* Системное управление качеством образования в школе: монография / В. П. Панасюк; под ред. А. И. Субетто. 2-е изд. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2000. 239 с.

94. *Платонов К. К.* Структура и развитие личности / К. К. Платонов. Москва: Наука, 1986. 255 с.

95. *Попов Д. П.* Оценки преподавателями и студентами уральских вузов качества образования в условиях реформирования высшей школы / Д. П. Попов // Образование и наука. 2012. № 1 (8). С. 55–68.

96. *Портер М.* Конкуренция / М. Портер. Москва: Вильямс, 2005. 398 с.

97. *Послание* Президента Федеральному собранию 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118>.

98. *Поспелов Г. С.* Программно-целевое планирование и управление / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. Москва: Советское радио, 1976. 440 с.

99. *Поташник М. М.* Управление качеством образования: практико-ориентированная монография и методическое пособие / под ред. М. М. Поташника. Москва: Пед. о-во России, 2000. 448 с.

100. *Потемкина Т. В.* Независимая оценка качества образования: общественная экспертиза в зарубежной и российской практике / Т. В. Потемкина, Т. И. Пуденко // Образование и наука. 2015. № 10. С. 64–79.

101. *Рассел Д. П.* Аудит процессов и методы его проведения / Д. П. Рассел // Методы менеджмента качества. 2007. № 5. С. 8–11.

102. *Репин В. В.* Процессный подход к управлению: моделирование бизнес-процессов / В. В. Репин, В. Г. Елиферов. Москва: Стандарты и качество, 2009. 404 с.

103. Россия в цифрах. 2016: Краткий статистический сборник. Москва: Росстат, 2016. 543 с.

104. *Рябова Е. В.* Формирование инструментария управления предприятием в современных экономических условиях / Е. В. Рябова // Вектор науки Томского государственного университета. 2011. № 4 (18). С. 307–310.

105. *Салова И. Г.* Применение квалиметрических методик и процедур в управлении качеством школьного образования: диссертация ... кандидата педагогических наук / И. Г. Салова. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та пед. мастерства, 1999. 230 с.

106. *Селезнева Н. А.* Автоматизация проектирования систем управления качеством высшего образования: автореферат диссертации ... доктора технических наук / Н. А. Селезнева. Воронеж: Изд-во Воронеж. политехн. ин-та, 1992. 36 с.

107. *Селезнева Н. А.* Качество высшего образования как объект системного исследования: лекция-доклад. 7-е изд., стер. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2008. 95 с.



108. *Сиро С.* Практическое руководство по управлению качеством / С. Сиро; пер. с яп. С. И. Мышкиной. Москва: Машиностроение, 1980. 215 с.

109. *Снигирева Т. А.* Основы квалитативной технологии диагностики структуры знаний обучаемых / Т. А. Снигирева. Ижевск: Экспертиза, 2006. 124 с.

110. *Соболев В. С.* Концепция, модель и критерии эффективности внутривузовской системы управления качеством высшего профессионального образования / В. С. Соболев, С. А. Степанов // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 2 (30). С. 102–110.

111. *Строкова Т. А.* Оценка личностного развития учащихся / Т. А. Строкова // Образование и наука. 2012. № 1 (9). С. 57–71.

112. *Субетто А. И.* Введение в нормологию и стандартологию образования / А. И. Субетто. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2005. 216 с.

113. *Субетто А. И.* Исследование проблемы качества сложной продукции: диссертация ... доктора экономических наук / А. И. Субетто. Ленинград: Воен. инженер.-косм. ин-т им. А. Ф. Можайского, 1987. 722 с.

114. *Субетто А. И.* Квалитология образования / А. И. Субетто. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2000. 220 с.

115. *Субетто А. И.* Система управления качеством в вузе (модель) / А. И. Субетто; под ред. Н. А. Селезневой и А. И. Субетто; 2-е изд. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 2003. 25 с.

116. *Субетто А. И.* Системологические основы образовательных систем: в 2 частях / А. И. Субетто. Москва: Исследоват. центр проблем качества подготовки специалистов, 1994. Ч. 2. 321 с.

117. *Третьякова Н. В.* Качество здоровьесберегающей деятельности образовательных организаций: теория и технология обеспечения / Н. В. Третьякова, В. А. Федоров. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2014. 198 с.

118. *Управление* качеством образования на основе мониторинговых исследований / Е. В. Борзов [и др.] // Образование и наука. 2016. № 6. С. 42–61.

119. *Управление* – это наука и искусство: сборник / сост. Г. Л. Подвойский. Москва: Республика, 1992. 351 с.

120. *Управленческий учет*: учебное пособие / А. Д. Шеремет [и др.]; под ред. А. Д. Шеремета. Москва: ИНФРА-М, 2009. 429 с.

121. *Федоров В. А.* Педагогические технологии управления качеством профессионального образования / В. А. Федоров, Е. Д. Колесова. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2007. 226 с.

122. *Фейгенбаум А.* Контроль качества продукции / А. Фейгенбаум. Москва: Экономика, 1986. 471 с.

123. *Харрингтон Дж.* Управление качеством в американских корпорациях: перевод с английского / Дж. Харрингтон. Москва: Экономика, 1990. 272 с.

124. *Хомерики О. Г.* Информационная поддержка инновационных процессов в образовании: прошлое, настоящее, будущее / О. Г. Хомерики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2011. № 7. С. 59–65.

125. *Хомерики О. Г.* Системное управление инновационными процессами в общеобразовательной школе: диссертация ... кандидата педагогических наук / О. Г. Хомерики. Москва: Ин-т управления образованием РАО, 1996. 272 с.

126. *Хотяшева О. М.* Инновационный менеджмент: учебное пособие / О. М. Хотяшева. 2-е изд. Санкт-Петербург: Питер, 2006. 384 с.

127. *Храпко Л. Д.* Организационно-педагогические условия совершенствования управления образованием (на примере муниципальной системы управления образованием г. Северодвинска): диссертация ... кандидата педагогических наук / Л. Д. Храпко. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2004. 165 с.

128. *Шарошкина М. К.* Создание и развитие муниципальной системы оценки качества образования: диссертация ... кандидата педагогических наук / М. К. Шарошкина. Пенза: Изд-во Пенз. гос. пед. ун-та им. В. Г. Белинского, 2012. 218 с.

129. *Шестаков А. Л.* Назначение СМК и ее процессов / А. Л. Шестаков // Методы менеджмента качества. 2010. № 1. С. 10–13.

130. *Шиленко В. И.* Комплексные системы управления качеством продукции: учебное пособие / В. И. Шиленко. Москва: Высшая школа, 1987. 47 с.

131. *Шишов С. Е.* Школа: мониторинг качества образования / С. Е. Шишов, В. А. Кальней. Москва: Пед. о-во России, 2000. 316 с.

132. *Шорин В. Г.* Системный анализ и структуры управления / В. Г. Шорин [и др.]; под общ. ред. В. Г. Шорина. Москва: Знание, 1975. 304 с.

133. *Щедровицкий Г. П.* Избранные труды / Г. П. Щедровицкий. Москва: Школа культурной политики, 1995. 800 с.

134. *Эванс Дж.* Управление качеством: учебное пособие / Дж. Эванс; пер. с англ. под ред. Э. М. Короткова. Москва: Юнити-Дана, 2007. 671 с.

135. *Andersen B.* The Benchmarking Handbook: Step-by-Step Instructions / B. Andersen, P. Per-Gaute. London: Chapman & Hall, 1996. 272 p.

136. *Davydova N. N.* Management of a Network Interaction of Educational Organisations Oriented to Innovation Development [Electronic resource] / N. N. Davydova, E. M. Dorozhkin. URL: <http://www.indjst.org/index.php/indjst/article/view/88729>.

137. *Economic Laws of Division and Changing the Labor in the System of Contemporary Vocational Education Determination* / N. V. Ronzhina [et al.] // IEJME-Mathematics Education. 2016. Vol. 11, № 7. P. 2788–2799.

138. *Fedorov V. A.* Control of the research and education network development in modern socio-pedagogical conditions / V. A. Fedorov, N. N. Davydova // Scientific bulletin of National Mining University. 2014. № (2). P. 126–133.

139. *Fedorov V. A.* The Development of Vocational Pedagogical Education in Russia (Organizational and Pedagogical Aspect) / V. A. Fedorov, N. V. Tretyakova // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. Vol. 11, № 17. P. 9803–9818.

140. *Formation of a Cluster Integration System of Educational Institutions within the Region* / N. N. Davydova [et al.] // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. V. 11, № (16). P. 9206–9221.

141. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* [Electronic resource]. Brussels, Belgium: European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), 2005. 41 p. Access mode: <http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>.

142. *Zeer E. F.* Technological Platform for Realization of Students' Individual Educational Trajectories in a Vocational School / E. F. Zeer, A. V. Streltsov // IEJME-Mathematics Education. 2016. Vol. 11, № (7). P. 2639–2650.

## **Целевой проект «Развитие муниципальной системы оценки качества образования в условиях модернизации системы образования»**

Ключевые термины и понятия муниципальной системы оценки качества образования (МСОКО):

*Качество образования* – комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия ФГОСам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

*Оценка качества образования* – процесс, определяющий степень соответствия измеряемых образовательных результатов, условий их обеспечения эталонному уровню (норме качества), зафиксированному в нормативных документах и направленному на определение состояния муниципальной системы образования и динамики ее развития.

*МСОКО* – совокупность организационных и функциональных структур, диагностических и оценочных процедур, обеспечивающих на основе государственно-общественного управления оценку образовательных результатов, качества образовательной деятельности и оказываемых услуг в соответствии с потребностями личности, общества и государства и выявляющих факторы, которые оказывают влияние на их качество.

*Актуальность проекта* развития МСОКО обусловлена тем, что на современном этапе комплексной модернизации всех сторон образовательной системы качество образования становится интегрирующим показателем эффективности развития образования. В оценке качества образования интегрируются эффекты, полученные в результате введения образовательных стандартов нового поколения, обязательного полного (среднего) общего образования, новой системы оплаты труда, развития финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных организаций на базе нормативно-подушевого финансирования, расширения общественной составляющей управления и др. В этих условиях качество образования может рассматриваться как комплексный показатель, синтезирующий все этапы становления личности, условия и результаты учебно-воспитательного процесса, а также как критерий эф-

фективности деятельности образовательной организации, соответствия реально достигаемых результатов нормативным требованиям, ФГОСам, социальным и личностным ожиданиям.

К основным тенденциям в области оценки качества образования необходимо отнести следующие:

- изменение понимания качества образования. В системе рыночных отношений качество рассматривается с позиций его соответствия требованиям потребителя (потребностям обучающихся, их родителей, рынка труда и т. д.);

- комплексное рассмотрение проблем оценки качества образования, управления качеством образования и обеспечения качества образования путем создания ключевых элементов системы обеспечения качества образования (наличие образовательных стандартов, независимой оценки образовательных достижений и пр.);

- развитие новых элементов системы оценки качества образования: сочетание внутренней и внешней оценки, сочетание оценочной деятельности как средства отчетности, так и средства оказания поддержки образовательной организации в ее развитии и др.;

- использование многоуровневого системного моделирования при построении систем управления качеством образования, его оценки и при его анализе. Выделение показателей, характеризующих разные уровни образовательной системы (национальный, региональный, муниципальный, локальный, уровень обучающегося), а также показателей, характеризующих инвестиции в образование, образовательный процесс и образовательные достижения;

- более широкое понимание образовательных достижений. Введены следующие показатели образовательных достижений: предметные, метапредметные, личностные результаты, динамика образовательных достижений, отношение к учебным предметам, ключевые (внепредметные) компетентности (познавательные, регулятивные, коммуникационные и др.), удовлетворенность образованием, степень участия в образовательном процессе (активная работа на уроке, участие во внеурочной работе, пропуски занятий и др.), дальнейшее образование и карьера выпускника. Выделение в таксономии образовательных достижений по отдельным предметам уровней грамотности и компетентности;

- проведение широкомасштабных мониторинговых исследований качества образования на национальном и международном уровнях как основы для принятия управленческих решений.

В этих условиях построение многоуровневой системы оценки качества образования предполагает развитие ее важного компонента – МСОКО, способной обеспечить интегрирующий эффект различных нововведений на уровне муниципальной системы образования.

В рамках многоуровневой системы оценки качества образования РФ МСОКО занимает особое место. Наряду с ее вертикальной встроенностью в государственную систему надзора и контроля за качественным выполнением ФГОСа МСОКО встроена также в систему горизонтальных связей образования с образовательными потребностями местного сообщества. Эти образовательные потребности дополняют ФГОС гражданским заказом общества муниципальной системе образования. В этих условиях деятельность МСОКО по отношению к муниципальным образовательным организациям представляет собой непрерывный процесс согласования двух взаимодействующих сторон: административной – делегированной со стороны РСОКО и стимулирующей – делегированной со стороны местного сообщества.

Одновременное выполнение ФГОСа и учет гражданского заказа муниципальной системе образования со стороны местного сообщества предполагают информационную перестройку деятельности органов управления образованием. Для принятия эффективных управленческих решений органы управления образованием должны располагать объективной, систематизированной и комплексной информацией о качестве образования как на уровне отдельного педагога, отдельной образовательной организации, так и на уровне всей муниципальной системы образования. Это возможно только в ходе модернизации системы мониторинга и статистики образования, разработки и апробации системы индикаторов для оценки состояния и развития образовательных систем, формирования муниципальной системы административного контроля в сфере образования.

Перечисленные выше причины позволяют сформулировать *проблематику* дальнейшего развития МСОКО как обязательного фактора развития муниципальной системы образования. Развитие муниципальной системы образования в направлении повышения качества позволит разрешить следующие противоречия:

- между реализацией региональных и муниципальных целей развития образования и интеграцией муниципальной системы образования в единое образовательное пространство России;

- выполнением ФГОСа и удовлетворением социальных и личностных образовательных потребностей местного сообщества в деятельности муниципальной системы образования;

- поощрением инновационной деятельности отдельных педагогов и организаций и управляемостью процесса развития муниципальной системы образования.

Разработка проекта предполагает выдвижение *гипотезы*: развитие МСОКО позволит повысить эффективность управления муниципальной системой образования на основе получения комплексной, систематизированной и объективной информации, включающей следующие направления:

- соответствие качества работы муниципальной системы образования требованиям ФГОСа;

- удовлетворенность личности и общества качеством работы отдельных педагогов, образовательных организаций и муниципальной системы образования в целом;

- обеспечение доступности качественного образования на основе повышения эффективности работы муниципальной системы образования;

- результативность управления развитием муниципальной системы образования.

*Цель проекта* – разработать программу развития МСОКО в условиях модернизации системы образования. Разработка и апробация такой программы на базе системы образования позволят органу управления образованием и администрации образовательных организаций создать эффективные системы оценки качества образования на единых методологических основаниях с единым программно-методическим обеспечением.

*Задачи проекта:*

- 1) разработать и апробировать нормативно-правовые основы развития МСОКО в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства и потребностями муниципального сообщества. На основе разработанной нормативно-правовой базы предложить модель МСОКО с инвариантной частью и вариативными компонентами;

2) разработать и апробировать систему оценочно-измерительных средств оценки качества образования, классифицированную следующим образом:

- оценочно-измерительные средства реализации функций независимой оценки качества образования, административного контроля деятельности образовательных организаций, проведения государственной итоговой аттестации обучающихся (ОГЭ, ЕГЭ);

- оценочно-измерительные средства оценки степени удовлетворенности личности и общества качеством работы педагогов, образовательных организаций и в целом муниципальной системой образования;

- оценочно-измерительные средства оценки качества дошкольных образовательных организаций (ДОО), общеобразовательных организаций, учреждений дополнительного образования детей (УДОД);

3) разработать и апробировать варианты методик оценки качества образования по следующим направлениям:

- мониторинг и система сбора статистических данных;
- независимая оценка качества деятельности образовательных организаций;

- общественная экспертиза качества образования;

- рейтинг образовательных организаций;

4) разработать и апробировать программы повышения квалификации сотрудников муниципального органа управления образованием, руководителей образовательных организаций, членов общественных советов, экспертов по вопросам оценки качества образования.

В условиях модернизации системы общего образования сложилась и функционирует система оценки качества образования, включающая:

- статистическое наблюдение за системой образования;
- внешнюю экспертизу деятельности образовательных организаций в ходе их государственной аккредитации и проверки выполнения лицензионных требований;

- документарные проверки деятельности образовательных организаций, проверка выполнения ими законодательства, норм, стандартов и требований к осуществлению образовательной деятельности, оценка профессионализма педагогических кадров с помощью аттестации;

- контроль уровня обученности и выполнения требований ФГОСа в ходе государственной итоговой аттестации выпускников 9 и 11 классов общеобразовательных организаций;

- самообследование образовательных организаций;



- независимую оценку качества образовательной деятельности организаций;

- ВПР, НИКО;

- мониторинговые, исследовательско-ориентированные мероприятия в региональной и муниципальных системах образования, связанные с изучением состояния и динамики основных процессов, субъективных оценок участников образовательного процесса и т. д.

В этих условиях модель МСОКО строится на тех же основаниях, что ОСОКО и РСОКО. Однако в отличие от последних, являющихся внешними по отношению к ней формами государственного контроля, МСОКО – форма государственно-общественной оценки качества образования. Иными словами, МСОКО дополняет внешнюю государственную оценку качества образования общественной оценкой, включенной в процесс управления образовательной системой.

Таким образом, МСОКО решает следующие важнейшие задачи в системе оценки качества образования:

- осуществление внешней оценки учебных достижений обучающихся на всех уровнях и ступенях образования;

- проведение системного сравнительного анализа качества услуг, предоставляемых образовательными организациями;

- обеспечение открытости объективной информации о результатах образовательной деятельности, доступности для всех категорий пользователей образовательной статистики;

- проведение сопоставительного мониторинга учебных достижений обучающихся в рамках муниципальной системы образования.

Одновременно МСОКО решает следующие дополнительные задачи управления качеством образования или инновационным развитием муниципальной системы образования:

- проведение мониторинга удовлетворенности образовательных запросов личности и общества на всех уровнях и ступенях образования;

- поддержка образовательных услуг, обеспечивающих достижение уникальных результатов обучающихся в образовательной деятельности;

- обеспечение открытости информации о достижениях муниципальной системы образования по повышению качества жизни населения муниципалитета;

- проведение сравнительного анализа инновационной деятельности образовательных организаций муниципалитета в рамках региональной системы образования.

В этом случае МСОКО является важнейшим компонентом муниципальной системы управления качеством образования. Деятельность этой системы интегрирует все функции управления развитием муниципальной системы образования: анализ и планирование, мотивацию и обучение, организацию осуществления инициатив и их поддержку, контроль и коррекцию результатов деятельности образовательных организаций и в целом муниципальной системы образования.

Таким образом, в функционировании МСОКО задействованы все представители управления образованием, начиная от его руководителя и заканчивая членами общественного совета по проведению независимой оценки. Координирует работу и аккумулирует полученные результаты МСОКО специальная структура или специалист, выполняющий функции оценки качества образования.

Муниципальная структура по координации оценки качества образования создается по инициативе муниципального органа управления образованием и строит свою работу в тесном взаимодействии с муниципальной методической службой, руководителями образовательных организаций. В образовательных организациях могут создаваться и функционировать следующие подразделения и должностные единицы, входящие в МСОКО:

- заместитель руководителя образовательной организации по качеству (в должности руководителя направления);
- группы мониторинга качества образования;
- группа по проведению самообследования;
- группы по проведению общественной экспертизы инновационных проектов, аудита качества образования;
- служба психологического обеспечения процедур оценки качества образования.

Организационный механизм функционирования МСОКО определяется функциями вышеназванных подразделений и должностных единиц, нормативно установленным соотношением и разграничением компетенции их прав и полномочий в области оценки качества образования. Он включает таблицы представления документов отчетности, согласованные процедуры проведения мониторинговых исследований, порядок и уровни обобщения оценочно-аналитической информации, порядок доступа и защиты информации от несанкционирован-

ного вмешательства, регламенты обновления банков и баз данных, эксплуатации и обслуживания информационных сетей, порядок работы с персональными данными.

Основными принципами деятельности МСОКО являются профессионализм, объективность, гласность, прозрачность, справедливость, периодичность, преемственность, подотчетность, непрерывность развития и сотрудничество.

Деятельность МСОКО в соответствии с функциями управления распределяется следующим образом:

1. *Концептуально-обучающая деятельность МСОКО* направлена на повышение качества образования, точнее, обеспечение доступности качественного образования в условиях эффективной работы образовательной системы. Вместе с тем среди различных субъектов образовательного процесса, среди общественности и среди руководителей даже при наличии нормативно закреплённого определения качества образования пока не сложилось единого подхода к его трактовке. Это затрудняет взаимодействие между ними, порождает рассогласованность действий и препятствует достижению значимых результатов.

В условиях внедрения стандартов нового поколения эта рассогласованность в понимании качества образования оказывается недопустимой. Следовательно, в рамках концептуально-обучающей деятельности МСОКО необходимо привести содержание всех документов муниципального уровня (программы развития ДОО, образовательных организаций, УДОД) к единому пониманию качества образования, структурировать действия руководителей всех уровней в соответствии с понятием «качество образования». Обучающая деятельность МСОКО проявляется во включенности во все формы повышения квалификации педагогических кадров на муниципальном уровне тем, посвященных проблеме качества образования. Родители и представители общественности муниципалитета могут получить информацию в ходе родительских собраний, обсуждения рейтинга образовательных организаций по результатам независимой оценки, в материалах СМИ.

2. *Оценочно-стимулирующая деятельность МСОКО* связана с исполнением ею функции РСОКО на муниципальном уровне, в ведении которой находятся процедуры лицензирования и государственной аккредитации, надзора в сфере образования. Однако в рамках своей специфики МСОКО не столько выполняет административные функции, сколько готовит муниципальные образовательные организации к тому, чтобы

качество их образовательной деятельности соответствовало требованиям ФГОСа. Формами этой подготовки могут быть мониторинг, аудит, экспертиза, контроль. Контрольно-измерительные материалы и методики их использования могут применяться в этом случае с обучающей целью.

3. *Стимулирующая деятельность МСОКО* проявляется в создании условий, обеспечивающих инновационное развитие отдельных педагогов, образовательных организаций и муниципальной системы образования в целом, качественное удовлетворение образовательных запросов отдельных обучающихся, их родителей, общества и субъектов экономической деятельности на территории муниципалитета. Это означает разработку инновационных целей образования и критериев их оценки, ориентированных на формирование надпредметных (ключевых) компетенций, социального опыта обучающихся, развитие современных методик оценки личностных и уникальных достижений обучающихся, таких как портфолио, конкурсы, олимпиады, создание условий для интеграции образования и общества путем вовлечения общественности и работодателей в управление образовательным процессом.

Цели оценочно-стимулирующей деятельности МСОКО, соответствующие ведущим направлениям государственной образовательной политики в области общего образования:

- разработка и совершенствование школьных стандартов, оптимизация содержания образования по каждой из предметных областей с учетом профильного обучения, высвобождение времени для развития творческих способностей учеников, усиление практико-ориентированного подхода и функции контроля в обучении;
- подготовка заданий для Единого государственного экзамена, которые позволяют выявить уровень сформированности метапредметных результатов выпускников;
- реализация профильного обучения в старшей школе, при котором личная образовательная траектория обеспечивается не только потенциалом одной конкретной образовательной организации, но и сетью организаций;
- совершенствование учебников, включение в них заданий, предусматривающих поиск учеником дополнительной информации, которую он должен научиться находить самостоятельно с помощью современных информационных средств и методов.

4. *Аналитико-исследовательская деятельность МСОКО* предполагает, что в процессе развития муниципальной системы образования МСОКО выполняет не пассивную роль объективного наблюдателя, а занимает активную позицию заинтересованного субъекта. В этом случае применение стандартных диагностических материалов для оценки качества образования является лишь первым шагом, обеспечивающим стабильную работу муниципальной системы образования. Следующим шагом станет разработка диагностических материалов, способных стимулировать инновационное развитие муниципальных образовательных систем. Создание этих диагностических материалов предполагает развитие исследовательских направлений работы в рамках МСОКО, субъектами которой станут образовательные организации, имеющие статус ресурсных центров.

В основе построения и развития МСОКО лежат следующие *принципы*:

- проверки выполнения законодательно установленных стандартов и норм качества образования;
- многоуровневого построения системы, иерархичности показателей;
- ориентации на потребности системы образования, органов управления образованием и требования внешних пользователей информации к качеству образования;
- оптимизации количественного состава критериев и показателей, используемых на различных уровнях управления и в различных оценочных процедурах;
- эффективности использования оценочно-диагностической информации, полученной в ходе реализации различных оценочных процедур;
- опоры на сформировавшиеся источники получения информации о качестве образования.

Построение МСОКО направлено на достижение следующих *целей*:

- повышение объективности контроля и оценки образовательных достижений обучающихся, получение всесторонней и валидной информации о состоянии муниципальной системы образования в рамках единого образовательного пространства региона;
- создание системы комплексного мониторинга качества образования в образовательных организациях, способствующего управляемости и мобильности этих организаций, повышению качества образования;

- установление эффективной обратной связи между различными участниками образовательного процесса посредством повышения уровня информированности потребителей образовательных услуг для принятия важных решений в сфере образования;
- обеспечение сопоставимости результатов массового тестирования для выявления сильных и слабых сторон различных образовательных программ и технологий обучения, определение результативности образовательного процесса и качества программ путем сравнения их с нормами и требованиями стандартов;
- содействие внедрению в практику образовательных организаций инновационных технологий обучения и развития школьников;
- подготовку выпускников к процедурам независимого тестирования, в том числе к ОГЭ, ЕГЭ;
- прогнозирование развития образовательных организаций, формирование информационных систем их мониторинга, самообследования;
- содействие устранению субъективизма и авторитаризма в принятии управленческих решений;
- создание инструментов общественного участия в управлении образованием.

Основными *задачами* МСОКО являются:

- развитие современного организационно-методического обеспечения мониторинга и образовательной статистики муниципальной системы образования, образовательных достижений обучающихся в соответствии со ФГОСом;
- повышение квалификации педагогических и руководящих работников для решения вопросов аттестации кадров, мониторинга и образовательной статистики в организациях муниципальной системы образования;
- информационное, аналитическое и экспертное обеспечение мониторинга муниципальной системы образования и отдельных образовательных организаций;
- разработка единой информационно-технологической платформы МСОКО;
- стандартизация форматов собираемой информации и разработка технологии ее использования в качестве информационной основы принятия управленческих решений на уровне муниципальной системы образования и отдельных образовательных организаций;

- совершенствование анализа полученной информации с целью выявления факторов, влияющих на качество образования;
- развитие механизмов независимой оценки качества, подготовка общественных экспертов и независимых аудиторов в области оценки качества образования.

*Основные функции МСОКО:*

- организационно-методическое сопровождение аттестации педагогических работников;
- организация итоговой и промежуточной аттестации обучающихся;
- организация оценки результатов деятельности образовательных организаций и условий ее осуществления;
- сбор, обобщение и представление статистической отчетности в федеральные, региональные, муниципальные органы исполнительной власти;
- организация работ по экспертизе, диагностике, оценке и прогнозу основных тенденций развития муниципальной системы образования;
- обеспечение руководителей образовательных организаций аналитической информацией и вариантами управленческих решений;
- обеспечение внешних пользователей (представителей исполнительной и законодательной власти, общественных организаций и СМИ, работодателей, родителей, широкой общественности) информацией о состоянии и развитии системы образования района, города, а также отдельных образовательных организаций, разработка соответствующей системы информирования внешних пользователей;
- участие в подготовке нормативных правовых актов, разработке основных образовательных программ в соответствии со ФГОСом.

*Объектами МСОКО являются:*

- основные образовательные программы (дошкольного, начального, основного, среднего общего образования, дополнительные образовательные программы, включая и те образовательные программы, для которых предусмотрены ФГОСы);
- образовательные организации, реализующие спектр перечисленных выше образовательных программ;
- органы муниципального управления образованием со своей инфраструктурой, включающей подведомственные организации и служ-

бы, а также системы управления образовательными организациями, обеспечивающими качество образовательного процесса;

- образовательные достижения обучающихся, в том числе в системе внеурочной деятельности и дополнительного образования, как показатель личностного развития обучающихся и как показатель качества образовательных программ, результатов работы образовательных организаций и качества управления.

Предусматривается пять основных *направлений оценивания* качества образования:

- мониторинг соблюдения образовательными организациями требований законодательства и оценка степени удовлетворенности их образовательной деятельностью со стороны обучающихся и их родителей;

- динамика и абсолютные показатели индивидуального уровня развития обучающихся (предметные, метапредметные, личностные результаты, показатели здоровья и т. д.);

- уровень квалификации педагогов в муниципальной системе образования в соответствии с профессиональным стандартом педагога (полнота реализации ключевых трудовых функций, результативность деятельности);

- современные условия организации образовательного процесса (условия реализации образовательных программ, сохранения и укрепления здоровья детей, развитие информационно-коммуникационной среды);

- результативность деятельности системы управления образованием (муниципальный и региональный рейтинги достижений образовательных организаций, обеспечение доступности качественных образовательных услуг, сетевое построение образовательного процесса).

Основными *пользователями* результатов МСОКО являются:

- обучающиеся и их родители;

- педагогические коллективы образовательных организаций;

- муниципальные органы управления образованием;

- учредители образовательных организаций;

- общественность муниципального образования;

- работодатели;

- внешние по отношению к системе образования муниципальные учреждения и организации, заинтересованные в оценке качества образования.



МСОКО включает следующие компоненты:

1) *систему сбора и первичной обработки информации*, представляющую собой единое информационное пространство, в которое включены все образовательные организации муниципальной образовательной сети. Структура, формат собираемых данных, порядок сбора информации определяются соответствующим регламентом, циклограммой сбора информации;

2) *систему анализа и оценки качества образования*, которая предполагает стандартизацию показателей оценки качества. Предусматривается создание необходимого диагностического инструментария для оценки образовательных достижений и условий их обеспечения, а также апробация и распространение уже имеющегося инструментария;

3) *систему адресного обеспечения образовательных организаций статистической и аналитической информацией* о качестве образования, которая может публиковаться в ежегодных докладах соответствующего уровня (публичные доклады), а также размещаться на сайтах органов управления образованием и образовательных организаций. В образовательные организации информация поступает в обязательном порядке в виде аналитических записок.

В качестве ведущих процедур оценки качества образования выступают:

- оценка выполнения законодательных норм в области образования, включая процедуры аккредитации, лицензирования образовательных организаций;
- статистическое наблюдение за деятельностью образовательных организаций;
- оценка эффективности систем управления образовательными организациями;
- мониторинг качества образования;
- независимая оценка качества образовательных достижений обучающихся, работы организаций, осуществляющих образовательную деятельность;
- внутренний и внешний аудит качества образования;
- оценка и анализ общественной составляющей системы управления качеством образования;
- самообследование образовательных организаций;
- ВПР;
- НИКО.

*Сроки реализации проекта* разделены на два этапа:

1) этап разработки – 1–2 года. На этом этапе может быть предусмотрено проведение организационных мероприятий, связанных с разработкой модели МСОКО, нормативно-правового, методического, кадрового, информационного обеспечения ее функционирования;

2) этап реализации и апробации – 2–3 года. На этом этапе приоритет должен быть отдан работе по апробации функционирования модели МСОКО.

*Предполагаемые результаты реализации проекта:*

- формирование нормативной правовой базы МСОКО;
- разработка системы диагностических материалов оценки качества образования;
- создание системы технологий и методических приемов работы МСОКО по обеспечению соответствия качества муниципальной системы образования нормативным требованиям и развитию качества образовательных услуг в соответствии с потребностями общества и личности.